



UNIVERSITE D'ANTANANARIVO



UNIVERSITÉ D'ANTANANARIVO

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

.....  
DÉPARTEMENT DROIT

.....  
DROIT PUBLIC INTERNE ET INTERNATIONAL

**ANALYSE SUR LA PREEMINENCE DE L'EXÉCUTIF  
FACE AU PARLEMENT**

Soutenu le 11 mai 2017

par ANDRIANJAFIMAROSOA Sitraka Mamy Tantely

Président du jury : ANDRIANAIVOTSEHENO Ravaka

Membres du jury : ANDRIAMAMPIANINA Henri

RANDRIAMAROTIA Harijaona



## SOMMAIRE

|   |    |
|---|----|
| <b>Introduction générale</b> .....  | 01 |
| <br>  |    |
| <b>Première partie : Les raisons de la dominance de l'Exécutif</b> .....                                    | 05 |
| 1-1-Le phénomène de la personnalisation du pouvoir .....  | 06 |
| 1-2-La conséquence : la situation que l'on connaît .....  | 14 |
| 1-3-Une Constitution en faveur de l'Exécutif .....  | 17 |
| <br>  |    |
| <b>Deuxième partie : La difficulté technique du contrôle parlementaire</b> .....                            | 51 |
| 2-1-Le contrôle sanction du Parlement la mise en jeu de la responsabilité politique : le mont Everest ..... | 53 |
| 2-2-Le contrôle information du Parlement : sans contrainte pour le Gouvernement .....                       | 57 |
| 2-3-Les raisons de l'inefficacité du contrôle .....   | 65 |
| 2-4-Le désintéressement des parlementaires en matière budgétaire .....                                      | 75 |
| <br>  |    |
| Conclusion générale .....   | 82 |

## LISTE DES ABRÉVIATIONS

**AKFM** : Antokon'ny Kongresy ho an'ny Fahaleovantenan'i Madagasikara

**GPS** : Groupe Parlementaire Spécial

**HCC** : Haute Cour Constitutionnelle

**MAPAR** : Miaraka Amin'i Prezidà Andry Rajoelina

**PMP** : Plateforme pour la Majorité Présidentielle

**PSD** : Parti social-démocrate

**TIM** : Tiako I Madagasikara

**URSS** : Union des républiques socialistes soviétiques

## Introduction générale

« Les grandes traditions de la Liberté, surtout celles des Anglo-Saxons, démontrent que c'est dans la pluralité des pouvoirs, représentés par une multiplicité d'organes, que réside la véritable garantie de la Liberté, aucun des acteurs de la scène étatique ne pouvant imposer tout seul sa volonté à un public qui n'est pas seulement amusé, mais aussi protégé par ces "combats de géants" »<sup>1</sup>.

Un équilibre entre les pouvoirs serait donc le garant de la démocratie moderne, mais Madagascar n'a jamais connu cet équilibre tant recherché. Cela pourrait s'expliquer par les vicissitudes de l'organe législatif malgache, qui n'a pas su rappeler, les cas échéants, aux dirigeants les limites qu'il ne fallait pas dépasser.

Déjà au temps de la royauté, l'absolutisme était la forme de gouvernance de Madagascar, et on chercha que très rarement à contrebalancer la suprématie du souverain. Pour autant, cette toute-puissance royale sera mise à mal par les ambitions colonialistes de la France, ainsi la conquête de Madagascar eu raison du totalitarisme du suzerain malgache. Le Parlement français vote la loi d'annexion de Madagascar le 6 août 1896 soumettant ainsi la grande île aux lois constitutionnelles françaises de 1875<sup>2</sup>. Le vent d'indépendance de 1960 souffle un renouveau dans les anciennes colonies, Madagascar adopte dès lors la Constitution de 1958 qui serait la copie conforme de la Constitution de la cinquième République française. Ce parachutage constitutionnel va mener à une inefficience des institutions, la société malgache acquiesce mal le rôle de contrepoids du Parlement en ce sens qu'il s'efface volontairement à deux reprises<sup>3</sup> pour accorder toute liberté à l'Exécutif. Le Parlement ne jouant plus son rôle de régulateur de l'État aboutit à une révolte qui mettra un terme à la première République et ouvrira ainsi la porte à la Deuxième République<sup>4</sup>. La République démocratique malgache réduira encore plus le rôle du Parlement en instituant le jeu du parti unique (Front national de défense de la révolution dominé par l'AREMA), le Parlement sera maîtrisé et devient une marionnette à la solde de l'Amiral et de son équipe. Dans un contexte

---

<sup>1</sup> Dominique CHANGNOLLAUD, Droit constitutionnel contemporain, Théorie générale, les régimes étrangers, Tome 1, 6ème édition, Dalloz. Préface dans le Fédéraliste n° 51.

<sup>2</sup> Constitution de la Troisième République française composée de la loi du 24 février 1875 sur l'organisation du sénat, la loi du 25 février sur l'organisation des pouvoirs, et la loi du 16 juillet 1875 sur les rapports entre les pouvoirs.

<sup>3</sup> Les deux lois d'habilitation de 1962.

<sup>4</sup> Adoption de la Constitution du 21 décembre 1975 et proclamation de la Deuxième République le 30 décembre 1975.

d'effondrement du bloc de l'Est dans les années 1990, le Parlement de la deuxième République ne fut pas capable de relayer les doléances populaires. Ainsi, une vague de contestations populaire mettra fin à l'aventure socialiste malgache. Conscient des dérives présidentielles antérieures, la Constitution de la Troisième République malgache<sup>5</sup> opte pour un système parlementaire classique, du jour au lendemain les parlementaires se trouvent alors être le centre névralgique de la prise de décision étatique. Mais le parlementaire malgache n'usera pas à bon escient de sa puissance pour permettre une stabilité politique, c'est ainsi que le Président élu Zafy Albert fut empêché en 1996. La Constitution sera alors modifiée au profit du président de la République, en 1998, le Parlement se retrouve à nouveau rétrogradé dans ses pouvoirs de contrôle<sup>6</sup>. La Constitution de la Troisième République souffrira au cours de son existence d'une déconstruction continue, elle passera de constitution dite de « parlementarisme » à une constitution « présidentieliste ».

Le Parlement malgache semble être ainsi la cible des critiques et des maux de la République, mais mettre tous sur le dos de nos représentants serait hypocrite, car depuis les balbutiements de notre Parlement, il a été toujours la cible des subterfuges des gouvernements qui tentaient à maintes reprises de la réduire en une chambre d'enregistrement.

L'histoire constitutionnelle malgache semble frappée d'une pétrification de sa propre évolution<sup>7</sup>. Car en un demi-siècle d'indépendance, on a enregistré pas moins de douze révisions ou réforme constitutionnelles. Cette souplesse de nos Constitutions fragilise le sérieux des institutions et contribue à l'échec d'une maturation constitutionnelle. Il en résulte que notre pays fait souvent l'objet des instabilités politiques ainsi que des renversements anticonstitutionnels des régimes qui n'ont fait qu'amplifier la pauvreté, déjà ahurissante, de la population. Depuis 2014, Madagascar ouvre un nouveau chapitre de son histoire, notre patrie aborde officiellement la Quatrième République avec l'avènement des nouveaux dirigeants et des nouveaux représentants, mais l'enthousiasme du début a été vite remplacé par la consternation, on ne peut que constater que le déséquilibre entre les institutions s'est enraciné dans notre culture constitutionnelle, le Parlement tout comme le Gouvernement privilégie la connivence au grand dam de la bonne gouvernance. La théorie veut que la bonne marche de l'État requière d'une part, un Parlement modérateur de l'Exécutif et, d'autre part, un Exécutif

---

<sup>5</sup> La promulgation d'une nouvelle Constitution le 18 septembre 1992 donne naissance à la troisième république malgache.

<sup>6</sup> Suppression de la motion d'empêchement présidentiel, introduit par le professeur Zafy Albert, qui par la suite en fera lui-même les frais.

<sup>7</sup> Raymond RANJEVA, *Constitutionnalisme et sorties de crise à Madagascar*, édition KHARTALA page 279.

stable sans craindre les états d'âme du Parlement. Mais à Madagascar, équilibre, il n'y en a pas donc force est de constater que la balance se penche considérablement vers l'exécutif et qu'un trou béant sépare les objectifs théoriques de la réalité pratique, il convient de faire une analyse systémique de la prééminence de l'Exécutif face aux représentants de la nation et d'en tirer ainsi quelques pistes de réflexion quant à des éventuelles solutions.

L'interrogation qui mérite d'être posée est de savoir ce qui fait la domination de l'Exécutif par rapport aux autres institutions, en l'occurrence le Parlement, une ébauche de réponse est que c'est la Constitution elle-même qui organise la domination de l'Exécutif. Le corollaire à cette question est de savoir comment établir un équilibre réel entre les institutions de l'État. Comment limiter la prépondérance de l'Exécutif? L'étude de ce sujet est primordiale, car si l'Exécutif n'est pas freiné dans son élan, il y aura un risque élevé de confusion des pouvoirs au profit de ce dernier, et l'on sait que ce type de structure gouvernementale aura tendance à déroger aux principes universels des droits de l'Homme et par conséquent à enfreindre les règles démocratiques contemporaines. Pour mieux appréhender le sujet, il serait convenable de voir en premier lieu les raisons de la dominance de l'Exécutif (première partie) et en second lieu l'inefficacité de l'action parlementaire à savoir le contrôle parlementaire (deuxième partie).

PREMIÈRE PARTIE : LES RAISONS DE LA  
DOMINANCE DE L'EXÉCUTIF

## 1-Les raisons de la dominance de l'Exécutif

En principe, aucune des trois branches du pouvoir étatique ne devrait régner sur les autres, mais cela reste une théorie. Une théorie que la pratique a démonté et a vidé de sa substance, que ce soit dans un régime de collaboration ou régime de séparation, le constat est le même. On se dirige vers un Exécutif fort, tandis que le Parlement s'efface de plus en plus dans le constitutionnalisme moderne. C'est d'autant compréhensible, puisque l'exigence d'efficacité et de célérité est devenue une condition sine qua none à la bonne marche d'État, le Parlement ne pourra que difficilement respecter ce caractère des temps modernes. En effet enfermées dans un formalisme archaïque et chronophage, les assemblées sont taxées de lieu où l'on discute de rien, où les débats sont à des années-lumière de la réalité. C'est dans ce contexte que l'Exécutif a pris le pas, car que ce soit à Madagascar ou partout ailleurs en Afrique francophone, la tendance va vers l'hyper présidentialisme. Cette tendance est liberticide puisque les expériences internationales ont été unanimes, un seul homme au pouvoir sans paravent est appelé à en abuser. Le contexte de l'après indépendance ainsi que l'échec des réformes parlementaristes durant les années 1990 ont accéléré inexorablement le lent déclin du Parlement. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que le poids de la tradition ainsi que de la culture avait pesé également dans cet impérialisme de l'Exécutif.

Il n'est plus à démontrer que l'Exécutif soit prépondérant face aux représentants de la nation, reste à savoir les causes de cette prééminence. Sans vouloir se targuer d'énumérer toutes les raisons de ce déséquilibre, il est indéniable que cette situation est le fruit du phénomène de la personnalisation du pouvoir (1-1) et de surcroît il en résulte de la situation que l'on connaît (1-2) c'est-à-dire que la Constitution, elle-même est en faveur de l'Exécutif (1-3).

## 1-1-Le phénomène de la personnalisation du pouvoir

### 1-1-1-L'individualisation et la personnalisation du pouvoir

La personnalisation du pouvoir est une dérive de l'emprise d'un Homme sur l'institution. Car la notion même de l'État renvoie à un pouvoir institutionnalisé. Dans ce cas, l'Homme exerce le pouvoir au nom de l'État pas en son nom propre. C'est pour cette raison qu'en principe la personnalisation du pouvoir n'est pas souhaitée dans un régime qui se dit démocratique. Cette personnalisation du pouvoir s'accommode plutôt à un régime autoritaire, elle se manifeste dans n'importe quel type de régime, toutefois elle est plus propice au système présidentiel. Si beaucoup d'auteurs pensent que ce phénomène n'est que le résultat de l'octroi du pouvoir étatique, il est à considérer que cette tendance constitue une menace grave à moult principes de la démocratie.

Avant toute chose, il importe de faire la distinction entre l'individualisation du pouvoir et la personnalisation du pouvoir, si l'individualisation du pouvoir fait référence à une dictature qui fait abstraction des cadres habituels de l'État, il en est différent du phénomène de la personnalisation du pouvoir, car dans ce dernier cas l'homme d'État qui détient le pouvoir s'accommode des structures constitutionnelles de l'État. Cependant, ce dernier essaye de modifier les règles préexistantes en sa faveur<sup>8</sup>. Le risque d'insécurité juridique est énorme, car on aura tendance à voir les normes juridiques évoluées (radicalement) au fur et à mesure de l'humeur des dirigeants. Par ailleurs, beaucoup d'auteurs affirment que la personnalisation est inhérente à la démocratie<sup>9</sup>, et que cette dernière pourrait en tirer que du bien. Pour appuyer cette démarche, nous pourrions prendre le renforcement de la démocratie durant le régime de certains dirigeants, à l'instar de Churchill ou du Général De Gaulle. Toutefois si l'intention de l'homme d'État en question est dubitative, la personnalisation du pouvoir peut être qu'une étape vers un l'individualisation du pouvoir.

La tendance dans la plupart des pays du sud est de voir le pouvoir s'incarner dans la personne d'un dirigeant. Par exemple si on parle du Tchad, on fait tout de suite référence à son président qui est Idriss Déby<sup>10</sup>. Il en va de même pour certains pays de l'Afrique ou de

---

<sup>8</sup> Cas de l'ancien Premier ministre turc Recep Tayyip ERDOGAN qui a changé le régime parlementaire turc en régime présidentiel en faisant élire au suffrage universel le Président de la République le 10 août 2014. Notons qu'il a remporté cette élection et par la même occasion il a pu asseoir son autorité.

<sup>9</sup> Dominique CHANGNOLLAUD, Droit constitutionnel contemporain, Théorie générale, Les régimes Étrangères, Tome 1, 6ème édition, Dalloz. Page 137.

<sup>10</sup> Idriss Débyltno, né le 18 juin 1952 à Berdoba3 (au sud-est de Fada), est un homme d'État tchadien. Le 2 décembre 1990, avec l'appui de la France, il chasse du pouvoir Hissène Habré et le remplace le 4 décembre

l'Amérique du Sud. Madagascar ne fait pas exception, dans ces pays, le Président jouit très souvent d'un prestige immense auprès de la population, qui l'entoure parfois d'un véritable culte de personnalité<sup>11</sup>, mais ce n'est pas un gage de stabilité politique, au contraire ces présidents suzerains voient très souvent leurs régimes être la cible d'un renversement anticonstitutionnel ou d'un coup d'État. Le problème pour le cas de Madagascar est la culture, en effet la pensée républicaine s'est assez mal implantée dans les mœurs. En effet, depuis la royauté, les Malgaches pensaient que le roi était détenteur du pouvoir, personne ne peut contester son autorité, car c'est le « ray aman-dreny »<sup>12</sup>. Cette acception fut renforcée durant la colonisation, car les colons ont inculqué l'idée selon laquelle, seuls eux détiennent les pouvoirs.

### 1-1-2-Le désaveu des citoyens dans les idéologies partisanes

Le chaos politique qui règne à Madagascar détourne les électeurs des programmes et des idéologies politiques véhiculées par les partis politiques, ainsi on constate que le choix des électeurs aura tendance à se fonder sur des critères concrets et objectifs, par exemple, le dynamisme du candidat du parti, la sympathie ou l'aversion qu'il suscite ou son style. D'ailleurs, certaines attributions conférées aux membres de l'Exécutif incitent les électeurs à tenir compte de la personnalité des candidats des partis que des programmes des partis. Cependant, cette attitude est assez compréhensible. Car le manque flagrant d'éducation politique du peuple conduit ce dernier à voter pour la personne qui lui inspire le plus sans prendre en compte son programme politique.

### 1-1-3-Manque d'une idée républicaine à Madagascar

Si on regarde l'histoire constitutionnelle de Madagascar, on constate que cette dernière a sauté des étapes. C'est-à-dire qu'elle n'a pas eu le même chemin que celui des Occidentaux, or on a imposé un système étatique semblable à ces derniers. Le constat est sans appel, c'est-à-dire un manque d'efficacité des institutions politiques.

---

avec le titre de président du Conseil d'État. Il est ensuite désigné Président de la République du Tchad le 28 février 1991 après l'adoption de la Charte nationale. Il remporte les élections présidentielles de 1996, 2001, 2006, 2011 et 2016. La même année, il est élu président de l'Union africaine.

<sup>11</sup> Bernard CHANTEBOUT, Le renforcement de l'exécutif, droit constitutionnel, 24<sup>ème</sup> édition, août 2007, Sirey université p-285.

<sup>12</sup> Père et mère qui exerce l'autorité parentale, ce mot est pris dans le sens où les enfants devront respecter et accepté les décisions de ses parents.

Au premier abord, il semble irréfutable que c'est véridique. En effet, selon l'acception de Rousseau<sup>13</sup>, l'État n'est que le fruit d'une concession contractuelle de la souveraineté de tous les citoyens. Car, il faut savoir que pour éviter l'anarchie, il était plus que nécessaire de se doter d'un organe qui puisse maintenir l'équilibre social. L'État était désigné à remplir ce rôle. Dans sa conception républicaine donc, l'État tire son pouvoir du peuple et se doit d'être contraint à une certaine redevabilité. Cette vision semble de ce fait indiquer une contradiction ostentatoire avec la culture malgache. Toutefois, à bien y voir, quand on parle de société traditionnelle malgache, on constate que la royauté n'est autre qu'une autre forme de l'État. En effet, dans une royauté, on pense généralement que le roi détient une autorité « naturelle » ou divine, voire même absolue. Il n'en est rien, car si on approfondit bien la question. Le roi dans la tradition malgache avait pour principale mission d'assurer le bien-être de son peuple, d'ailleurs c'est pour cette raison que le roi ANDRIANAMPOINIMERINA<sup>14</sup> avait décrété la construction d'une digue autour de la ville d'Antananarivo. Cette œuvre a été pensée par le roi en question pour que le peuple soit protégé d'une probable inondation. Toujours dans le même type d'exemple, le roi avait un certain respect envers son peuple, c'est pour cela qu'il avait pour habitude de communiquer régulièrement grâce aux différents KABARY<sup>15</sup> qu'il prononçait.

De ce fait, on peut dire que même si le roi possède un pouvoir important durant la royauté à Madagascar, il avait certaines obligations envers son peuple. Par ailleurs, l'idée de « bon père de famille » n'est pas quelque chose de contradictoire avec la conception républicaine de l'État. Sur ce point, même Jean-Jacques Rousseau affirmait que la famille était le premier modèle de la société politique ou plus précisément de l'État. Les parents étaient le gouvernement et les enfants étant les gouvernés. Ainsi dans la conception malgache de la royauté, on accordait le pouvoir au roi, car on croyait qu'il serait apte à bien diriger le peuple. Et qu'est-ce que l'on attend dans la vision républicaine de l'État ? Celui d'avoir des dirigeants capables de maintenir la paix sociale et d'avoir les épaules larges pour être compétents d'assurer le bien-être du peuple.

---

<sup>13</sup> Jean-Jacques Rousseau, né le 28 juin 1712 à Genève, mort le 2 juillet 1778 (à 66 ans) à Ermenonville, est un écrivain, philosophe et musicien francophone. Orphelin très jeune, sa vie est marquée par l'errance. Si ses livres et lettres connaissent à partir de 1749 un fort succès, ils lui valent aussi des conflits avec l'Église catholique et Genève qui l'obligent à changer souvent de résidence et alimentent son sentiment de persécution.

<sup>14</sup> Andrianampoinimerina, né Imboasalama vers 1745 et mort en 1810, est le premier souverain du royaume d'Émyrne réunifié, du centre de Madagascar, puis est reconnu comme suzerain par la plupart des royaumes malgaches. Il règne de 1787 à 1810. Son fils, le prince Lehidama, couronné sous le nom de Radama Ier, lui succède et achève son œuvre, devenant ainsi le premier roi de Madagascar.

<sup>15</sup> Discours fait pour différents événements.

Ce qu'il faut retenir, c'est que la vision républicaine de l'État et la vision traditionaliste de l'État malgache divergent en de nombreux points comme le mode de sélection des dirigeants ou encore la participation effective du peuple dans le processus décisionnel. Toutefois, les deux types de modes d'organisation du pouvoir convergent sur le fait que les dirigeants ont un devoir de bien faire, afin que le peuple puisse vivre sereinement. Cependant, force est de constater que cet objectif semble être le dernier des soucis des dirigeants.

#### 1-1-4-Une envie de se maintenir au pouvoir

Les dirigeants malgaches successifs ont vidé de sa substance les Constitutions pour se maintenir au pouvoir, ils ont dénaturé l'essence même de la Constitution qui est de réguler dans une manière démocratique l'alternance du pouvoir. Cette façon de se vouloir se maintenir au pouvoir affecte certainement la stabilité constitutionnelle. Nos hommes politiques voient en la Constitution un moyen délimitant ses pouvoirs ainsi on est en droit d'affirmer et de par les expériences, qu'ils auront tendance à modifier à leur guise la loi fondamentale pour se maintenir au pouvoir. Les exemples de cas illustrant cette manie des dirigeants malgaches ne sont pas rares, l'utilisation abusive de la consultation populaire par les Présidents amenuise l'espoir d'un Parlement puissant. Par exemple, le cas du référendum du 21 décembre 1975<sup>16</sup>. qui avait vu la participation invraisemblable de 92 % de la population. En effet, cette consultation populaire avait permis d'asseoir et de légitimer le pouvoir de Didier Ratsiraka. Mais ce le référendum qui mettait vraiment à mal l'équilibre des pouvoirs a été celui du 17 septembre 1995 qui avait octroyé le pouvoir de désigner le Premier ministre au Président de la République, c'est la référence parfaite d'un abus de pouvoir de la part de l'exécutif. Car, il est à noter que beaucoup considèrent cette consultation comme une fraude à la Constitution<sup>17</sup>, c'est-à-dire que l'exécutif avait officiellement démonté une Constitution. L'envie de se maintenir au pouvoir se caractérise par un changement aléatoire de la Constitution, ainsi, on est en droit de se poser des questions si les constitutions malgaches illustrent la vision de ceux qui ont dirigé le pays où celle du peuple. À première vue, le constitutionnalisme malgache gravite autour des tenants du pouvoir, c'est-à-dire le Gouvernement, le Parlement et le pouvoir judiciaire restent au second plan.

---

<sup>16</sup>1975 : Adoption de la Charte de la révolution socialiste malgache, approbation de la Constitution de la 11ème République, instituant la République Démocratique de Madagascar

<sup>17</sup> La notion de fraude à la Constitution a été pour la première fois employée par Georges Liet-Veaux. Il définit la fraude à la Constitution comme le procédé « par lequel la lettre des textes est respectée, tandis que l'esprit de l'institution est renié. Respect de la forme pour combattre le fond, c'est la fraude à la Constitution ».

### 1-1-5-L'influence de la masse média

Dans le temps moderne, on impute souvent le phénomène de la personnalisation du pouvoir à la masse média, et c'est à juste titre, car les moyens modernes de communications permettent d'exercer sur le peuple une influence sans commune mesure. Certes, de nos jours il est plus aisé pour un dirigeant de convaincre le peuple de la justesse de sa politique par l'intermédiaire de ses propagandes diffusées en masse dans les médias. Ce lien entre la lutte du pouvoir et les médias tend à modifier et à décrédibiliser ces derniers. En effet, quand les hommes politiques ont compris le rôle que pouvaient jouer les médias, ils n'ont pas hésité à les utiliser pour des fins personnels. D'ailleurs, quand le pouvoir s'intéresse aux médias, c'est dans le but de les contrôler ou de les museler. Ce constat est confirmé par des cas historiques, comme la monopole de la télévision durant la Deuxième République de Madagascar.

Il est indéniable que les médias servent de boussole pour l'orientation des décisions du peuple, cela est d'autant vrai que les médias sont les principaux informateurs du public, et à ce titre ils sont considérés comme un moyen de communication non un outil de propagande. Or à Madagascar le paysage médiatique est encore très volatil, en ce sens que la liberté fondamentale qu'est la liberté d'expression et d'information reste sous le joug de l'ordre public, qui est une notion fourre-tout<sup>18</sup> aux limites déterminées discrétionnairement par les tenants du pouvoir. D'ailleurs, cette personnalisation du pouvoir franchira un autre cap d'ici quelque temps, qui est celui de la « Peopolisation de la politique »<sup>19</sup>, ce sera la fin de l'honorabilité politique, puisque les hommes politiques seront pris par les médias comme étant des célébrités, ainsi l'idolâtrie et la divulgation de scandales seront ainsi monnaie courante.

Madagascar reste un champ où les radios et télévisions ainsi que les journaux poussent comme des mauvaises herbes avec comme engrais, une mainmise des politiciens. Sur ce point, on peut dire que l'accaparement des grands groupes des médias par la classe politique est aberrant, les informations perdent leurs pertinences aux dépens d'un endoctrinement médiéval. Si les médias ont un rôle si fondamental dans la démocratie, c'est, certes, pour défendre le lien irréductible entre la citoyenneté et l'information qualitative et gratuite, mais aussi parce que le pacte social est par essence un pacte avec la parole<sup>20</sup>. Toutefois on constate que les médias vont dans un chemin contraire au sens démocratique. Dans tous les cas, si le

---

<sup>18</sup> Terme utilisé lors du cours de liberté publique à l'université d'Antananarivo, mai 2014.

<sup>19</sup> [www.lcp.cnrs.fr/IMG/pdf/dakh-08a.pdf](http://www.lcp.cnrs.fr/IMG/pdf/dakh-08a.pdf)

<sup>20</sup> [http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/06/17/medias-et-politique-liaisons-dangereuses\\_1537443\\_3232.html#mAtQHbwBR4KxxWJW.99](http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/06/17/medias-et-politique-liaisons-dangereuses_1537443_3232.html#mAtQHbwBR4KxxWJW.99) consulté le 27 février 2017.

phénomène de la personnalisation a toujours existé, elle a été accentuée par l'avènement des nouveaux moyens d'information.

Cependant, il faut savoir que si les médias ont joué un rôle certain dans le développement de la personnalisation du pouvoir, ils peuvent également contribuer à son déclin. En effet, beaucoup de journalistes optent de plus en plus pour un traitement objectif de l'information. Cela serait, un début pour que les médias fassent désormais campagne pour une idée et non pour une personne<sup>21</sup>. Ainsi, les médias pourront ainsi jouer son rôle de quatrième pouvoir, qui serait le « *Watch Dogs journalisme* »<sup>22</sup> plus précisément le surveillant de l'éthique politique. En effet, il faut savoir que les médias sont une arme à double tranchant, ils peuvent être à la fois une menace et une opportunité pour la démocratie. Une opportunité, car ils peuvent jouer un rôle de contre-pouvoir au même titre que le pouvoir législatif et une menace, car ils peuvent être un moyen de désinformation aux mains de vils politiques. Il faut donc trouver les moyens nécessaires pour permettre d'avoir des médias objectifs et relayeurs de vérité. d'autant plus qu'avec la croissance d'Internet et des réseaux sociaux, les informations se relayent plus rapidement aux dépens d'une vérification aboutie. Sur ce point, il est à savoir que les nouveaux moyens de communication constituent une plate-forme de source d'information plus ou moins véridique, ce serait donc une erreur monumentale de les ignorer, car ils peuvent même défaire un régime bien enraciné à l'instar de ce qui s'est passé durant le printemps arabe<sup>23</sup>.

Mais imputée intégralement la personnalisation du pouvoir à la masse média serait une erreur fatale, car la personnalisation du pouvoir suppose une connivence malsaine de tous les acteurs de la vie publique. Elle résulte d'un processus de complicité qui alimente sans cesse le cycle infernal des crises dans les pays dits « jeunes démocraties »<sup>24</sup>. L'incompréhension, la culture, le manque d'éducation, le parachutage constitutionnel ... nombreux sont les facteurs

---

<sup>21</sup><http://www.agoravox.fr/actualites/politique/article/personnaliser-la-politique-c-est-157382>

<sup>22</sup> informe le public sur les événements dans les institutions et la société, en particulier dans les cas où une partie importante du public exigerait des changements de réponse. Cela pourrait impliquer: Relevés de vérification des fonctionnaires Entrevue avec des personnalités publiques et les met en difficulté avec des problèmes ou des préoccupations Battre des rapports pour recueillir des informations à partir de réunions auxquelles les membres du public pourraient ne pas assister, et observer "sur le terrain" dans une société plus large. Le journalisme d'investigation, qui implique la collecte d'informations sur une seule histoire pendant une longue période de temps. Littéralement, il s'agit d'une manière préventive pour éviter toute éventuelles corruption ou abus de pouvoir.

<sup>23</sup>La région Moyen-Orient et Afrique du Nord a été submergée par une vague sans précédent de manifestations populaires en faveur de réformes démocratiques et sociales. Le mouvement a démarré en Tunisie et s'est propagé en quelques semaines à l'Égypte, au Yémen, à Bahreïn, à la Libye et à la Syrie. Les réseaux sociaux ont joué un rôle crucial pour la propagation de ce mouvement.

<sup>24</sup>En occurrence, les pays d'Afrique et d'Amérique du Sud.

qui font que la personnalisation du pouvoir prolifère et menace de réduire à néant les règles basiques de la séparation des pouvoirs.

#### 1-1-6-La réalité à Madagascar

Chaque Président malgache a marqué de leurs empreintes leur passage au pouvoir. Ils contribuèrent ainsi à la déconstruction continue des constitutions malgaches, ainsi l'instabilité de ces dernières inspire le dirigeant à renforcer sa stature politique, à mettre en vedette sa personnalité qui va lui permettre de concentrer le pouvoir à son profit. Toutefois, il faut savoir que la culture malgache pèse dans ce problème, en effet, après la colonisation, le simple citoyen malgache ignorait ce qu'est le principe de séparation du pouvoir, une façon de pensée occidentale. D'ailleurs, c'est pour cette raison que les contestations après les premiers référendums étaient quasi inexistantes. Avec cette incompréhension de la population d'un partage des pouvoirs, il était plus aisé aux dirigeants de consolider leurs pouvoirs. Ainsi, même avec l'ombre de la République Démocratique de Madagascar, le peuple malgache accepte à 63, 6 % le renforcement des pouvoirs du Président de la République lors du référendum du 17 septembre 1995. Cet exemple illustre deux problèmes de taille à savoir, la tentation de tous hommes politiques qui accèdent au pouvoir de modifier selon sa guise la loi fondamentale et le problème de l'éducation citoyenne. Ce cadre approximatif permet ainsi de rendre inefficace le jeu du contre-poids des pouvoirs. Ainsi, l'on ne se pose presque jamais de savoir si la modification de la Constitution vient réellement d'une doléance populaire ou d'une volonté des dirigeants.

Quoi qu'il en soit, la majorité des Malgaches voient les dirigeants de l'exécutif comme étant les seuls détenteurs du pouvoir, seules quelques poignées de personnes comprennent le rôle de paravent du Parlement<sup>25</sup>. Même de la genèse de formalisation du droit malgache, c'est-à-dire vers le milieu du 18<sup>ème</sup> siècle<sup>26</sup>, le malgache a été habitué de voir l'État s'incarner en un seul homme qui se comporte comme le bon père de famille. Cette appréhension se trouve encore bien implantée dans nos jours, en effet, beaucoup de Malgaches voient en l'État, plus particuliers, dans les gouvernants les dépositaires d'un pouvoir absolu et incontestable. La réalité est que les règles qui régissent l'État à Madagascar découlent rarement de ce que veut le peuple. Cette inadéquation est, d'ailleurs sources de problèmes,

---

<sup>25</sup> Entretien avec RAMANANA Mampody, administrateur du service de la coopération interparlementaire au sein de l'Assemblée nationale

<sup>26</sup> Le règne d'Andianampoinimerina et de Radama Premier par des lois naturelles et vivantes qui se transmettent par des canaux oraux comme les discours royale ou kabary.

comme le cycle interminable des crises. En effet, Madagascar durant son histoire contemporaine a connu quatre crises majeures<sup>27</sup>. Le fait est que les dirigeants imposent des lois et des règles qui ne tirent pas leurs sources d'une doléance populaire. Cela peut être illustré par la crise qu'a connue la grande île, en 2009. Cette année-là, une demande populaire s'est fait de plus en plus ressentir pour une grande liberté d'expression, toutefois le régime de l'époque avait quand même procédé à une fermeture de plusieurs médias<sup>28</sup>, qui seraient le point de départ d'une longue crise politique et économique ainsi que juridique qui mettra à terre l'élan de la grande île. Néanmoins, cette crise a pu mettre en évidence les dysfonctionnements de certaines règles.

Ce que l'on peut retenir c'est que la personnalisation du pouvoir est réelle et pratiquée par les tenants du pouvoir qui se sont succédé à Madagascar. Cette pratique déviante de la démocratie est une faute grave, une ignominie qui amenuise l'efficacité des institutions publiques. Cela ne saura se résorber si on ne possède pas la maturité démocratique nécessaire. Dans tous les cas, Madagascar sera condamné à vivre encore des crises tant que les phénomènes qui sont la personnalisation du pouvoir et la patrimonialisation de l'État subsisteront.

À Madagascar, le maître d'œuvre de la construction de l'État demeure le Président de la République, théoriquement il n'est pas au-dessus de la loi, mais il se trouve dans une situation de légiférer, parfois de légiférer lui-même, et de décider librement comment les lois seront appliquées et éventuellement inappliquées. Le respect de la Constitution dépend plus de son bon vouloir que de voir sa responsabilité engagée.

---

<sup>27</sup>Taovina Ralambomahay, Madagascar dans une crise interminable, L'Harmattan, 2011, p.7.

<sup>28</sup> Les manifestations dans la capitale malgache avait commencé le 17 janvier 2009 avec comme leader Andry Rajoelina, à l'époque maire d'Antananarivo. Il a réclamé la réouverture de la radio VIVA qui lui appartient et fermé le 13 décembre 2008, de sky FM de Toamasina et l'autorisation des médias privés de diffuser dans tout Madagascar.

## 1-2-Conséquence : la situation que l'on connaît

### 1-2-1-Madagascar : un état patrimonial et néo patrimonial ?

Selon Max Weber, le patrimonialisme est l'opposé de l'institutionnalisation. C'est-à-dire que les dirigeants dans un État patrimonial organisent et utilisent le domaine de l'État comme s'il s'agissait de leur domaine privé néanmoins en respectant des valeurs traditionnelles<sup>29</sup>. On peut affirmer alors que le royaume de Madagascar était un État patrimonial, en effet, les rois et les reines malgaches disposaient discrétionnairement du domaine de l'État sauf si la tradition était contre. En ce que concerne le néo-patrimonialisme ou le « sultanisme »<sup>30</sup>, c'est quand les dirigeants ont une autorité qui rentre dans la sphère de l'arbitraire non lié à la tradition. Ce phénomène se ramène à l'idée que les pouvoirs et avantages politiques sont traités comme des droits privés. En quelque sorte donc, le néo patrimonialisme est le patrimonialisme dans son cadre moderne.

Toutefois, en ce qui concerne les États d'Afrique et de Madagascar, il est à noter que l'on se trouve dans un système hybride. En effet, les pays africains mélangent une combinaison complexe et instable des traits traditionnels et des traits modernes<sup>31</sup>. Des auteurs comme Thomas Callaghy<sup>32</sup> affirment donc que ce phénomène est un sous-produit d'une conjoncture historique spécifique à chaque État africain qui a abouti à une combinaison particulière de normes bureaucratiques et patrimoniales<sup>33</sup>.

#### 1-2-1-1-Relation entre personnalisation du pouvoir et le néopatrimonialisme

Les dirigeants de l'Afrique indépendante ont maintenu et favorisé la forme patrimoniale de l'État. Cela passe nécessairement par la personnalisation du pouvoir, or ce phénomène engendre une appropriation et gestion à la manière d'une propriété privée, une autorité publique. Cela aura pour conséquence une stratégie de centralisation du pouvoir par le Président, affaiblissant ainsi la séparation des pouvoirs. En outre, le bon fonctionnement des institutions publiques sera mis à mal, car elles seront subverties par le jeu des relations personnelles. Au fil de son évolution, cette personnalisation du pouvoir se muera en une

---

<sup>29</sup>Jean François Médard, États d'Afrique noire formations, mécanisme et crise, Karthala, Paris 1991, p 325.

<sup>30</sup> Terme proposé par Max weber pour parler de l'arbitraire s'affranchissant de toute contrainte de la tradition.

<sup>31</sup>Jean François Médard, États d'Afrique noire formations, mécanisme et crise, Karthala, Paris 1991, p 332.

<sup>32</sup> Auteur américain spécialiste de l'Afrique, auteur de plusieurs livres comme « The State-Society Struggle: Zaire in Comparative Perspective ».

<sup>33</sup> In ibidem, p. 335.

absence d'institutionnalisation et par conséquent ce sera le début du règne de l'arbitraire et de l'autoritarisme.

La conséquence néfaste de la personnalisation est la transformation de l'État vers un État que Weber<sup>34</sup> qualifiait de «patrimonial». Concrètement cela veut dire que l'État va s'appuyer sur la domination d'un pouvoir personnel. Ainsi, Weber expliquait que dans un État patrimonial, les dirigeants traitent tous les affaires politiques, administratives ou judiciaires, de la même façon qu'il exploite son domaine comme s'il s'agissait de ses propriétés privées. Cette vision négative est une aberration typique des États africains dont fait partie Madagascar. D'ailleurs, le patrimonialisme de l'État a fait naître des pratiques tendant au dysfonctionnement des institutions politiques. En effet, le patrimonialisme se caractérise par des dénominateurs communs comme le tribalisme, le copinage, le factionnalisme, le clientélisme,...

#### 1-2-1-2-La relation entre le néo patrimonialisme et l'accumulation

Le néo patrimonialisme est caractérisé par la faible différenciation entre la politique et l'économie. En Afrique comme à Madagascar, la tendance des dirigeants est de transformer les ressources politiques en ressources économiques et de changer ces dernières en des ressources politiques. Cela en résultera, un constat selon lequel, le pouvoir apportera une richesse économique et vis versa puisque l'un mène à l'autre réciproquement<sup>35</sup>. Néanmoins, il faut savoir que dans un État néo patrimonialisme, c'est le pouvoir politique qui aura entraîné le pouvoir économique. Même si la théorie de l'État moderne accepte à ce que les dirigeants puissent intervenir modérément dans la vie économique. Dans le contexte néo-patrimonialisme la politique d'intervention de l'État est devenue un « business ». —

La politique est considérée par beaucoup de dirigeants africains comme une opportunité d'accumuler de la richesse, d'où l'importance stratégique de l'accès à l'État. Ainsi, les dirigeants auront tendance à restreindre le partage du pouvoir, car ils cherchent à pérenniser l'accumulation économique dont ils bénéficient. Cette attitude causera inexorablement l'inefficacité des institutions démocratiques. En effet, la limitation à l'accès

---

<sup>34</sup> Max Weber, né le 21 avril 1864 et mort le 14 juin 1920, est un économiste et sociologue allemand originellement formé en droit. Considéré comme l'un des fondateurs de la sociologie, ses interrogations portent sur les changements opérés sur la société avec l'entrée dans la modernité. On lui doit notamment des analyses complexes de la bureaucratie, de l'avènement du capitalisme et du processus de rationalisation en Occident.

<sup>35</sup> La loi et les prophètes : pour s'enrichir il faut faire de la politique, pour faire de la politique il faut être riche.

aux postes politiques fera émerger une oligarchie qui accentuera encore l'incompréhension de ce que sait le simple citoyen d'un véritable État démocratique.

Toujours dans le domaine de l'économie, il faut savoir que le concept patrimonialisme de l'État est un frein au développement surtout dans un système capitaliste. Cela s'explique par le fait que l'État patrimonial est dépourvu de la prédictibilité politique et procédurale, indispensable au développement du capitalisme<sup>36</sup>. En d'autres termes, ce phénomène sape les capacités de l'État à régulariser la vie économique et entretient une atmosphère dans laquelle les responsables publics prennent des décisions qui favorisent leurs propres enrichissements, sans prendre en considération les conséquences économiques et juridiques à long terme ; à moins qu'ils ne se sentent eux-mêmes concernés. Le gaspillage des ressources publiques, le machiavélisme politique et le non-respect des règles démocratiques deviennent récurrents et s'inscrivent dans une jurisprudence mettant à mal les règles sacro-saintes de la démocratie représentative.

Le néo patrimonialisme est un fléau qui gangrène les États d'Afrique y compris Madagascar, cependant comme tous les maux, il existe des remèdes à ce fléau. En premier il faudra trouver un moyen d'accentuer l'institutionnalisation des pouvoirs. Cela ne pourra se faire qu'avec la rationalisation du présidentielisme. C'est-à-dire qu'il faut armer le Parlement pour faire face aux pouvoirs présidentiels. À Madagascar, la tentative de la Troisième République fut un échec retentissant, car si dans son sens originel la Constitution du 19 août 1992, elle avait eu le mérite de donner le pouvoir politique aux assemblées, elle avait été la victime d'une déconstruction progressive pour une remontée de la personnalisation du pouvoir. Madagascar est frappé du phénomène néo-patrimonialisme de plein fouet. Notre État remplit tous les critères d'un État où l'institutionnalisation fut un désastre.

---

<sup>36</sup>Jean François Médard, États d'Afrique noire formations, mécanisme et crise, Karthala, Paris 1991, p 347.

### 1-3-Une Constitution en faveur de l'Exécutif

#### 1-3-1-une Constitution qui a toujours donné l'avantage au Président

Dès la lecture de l'article 45 de la Constitution, on constate l'hégémonie du Président de la République, en effet la Constitution lui confère le titre de « Chef de l'État », cette primauté du Président tire sa source dans le mandat électoral dont il fait l'objet et à juste titre, or en principe la règle de la séparation du pouvoir tel que prônait MONTESQUIEU dans son ouvrage « l'esprit des lois » interdit l'existence d'une telle subordination entre les trois branches de pouvoir de l'État. Le principal problème se pose sur le choix de Madagascar d'adopter une structure gouvernementale précise, le régime de Madagascar est ce qu'on appelle un régime mixte c'est-à-dire qu'il empreinte certains procédés à la fois au régime présidentiel et au régime parlementaire. Ces régimes accordent d'importants pouvoirs au Président ainsi qu'au Parlement, mais le risque de rivalité subsiste, la source du pouvoir politique<sup>37</sup> sera alors confuse, en toute hypothèse les deux organes ne se sentent pas condamnés à vivre ensemble et ils seront tentés d'user au maximum, voire abusivement, les moyens d'action réciproque prévus par la Constitution<sup>38</sup>, ce que l'histoire nous a appris concernant les régimes mixtes, c'est qu'ils auront tendance à basculer vers un déséquilibre des pouvoirs au bénéfice du Président de la République (Constitution de la Russie, Bulgare, estonienne...). Au vu de ces expériences, il est plausible de dire que ce régime n'est pas le mieux adapté pour l'apprentissage de la démocratie. La Constitution de la quatrième république n'est que le résultat des dérives autocratiques des Présidents qui se sont succédé, la Constitution malgache fut la victime collatérale des conquêtes du pouvoir effrénées de l'Exécutif, la Constitution est devenue un instrument de dominance et non plus un instrument de régulation.

La Constitution de la quatrième République dispose en son article 45 alinéa 2 que le Président de la République serait le garant, par son arbitrage, du fonctionnement régulier et continu des pouvoirs publics, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale. En outre, le même article affirme qu'il a le devoir de veiller à la sauvegarde et au respect de la souveraineté nationale tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, cet article de la Constitution démontre l'étendue de la suprématie du Président, car la Constitution lui confère le rôle

---

<sup>37</sup>Émanent du peuple. N'importe quel pouvoir étatique doit provenir du peuple.

<sup>38</sup> Les déformations du système présidentiel font que le Parlement ne joue plus son rôle de contrepoids et de ce fait il y aura un risque de « dictature présidentielle » Charles Cadoux, Droit constitutionnel et institutions politiques, p- 299.

d'arbitre et de partie à la fois. Cela compromet bien évidemment l'équilibre entre les institutions, car un bon arbitre est en premier un arbitre tiers entre les partis.

Dès la lecture de la Constitution concernant l'exécutif (Président de la République et le Gouvernement), on constate une dissymétrie éloquente entre les institutions de la République, le volume des articles en témoigne. La fonction exécutive occupe vingt-cinq articles dans la Constitution pour seulement onze pour l'Assemblée nationale (dix-sept avec ceux du Sénat). En outre, les députés seraient soumis à la vindicte populaire, en ce sens que l'article 73 de la Constitution permet à toute personne justifiant d'un intérêt de saisir par écrit le Bureau permanent de l'Assemblée nationale pour mettre en cause un député, de surcroît le Bureau doit y apporter une réponse circonstanciée dans un délai de trois mois.

Quoi qu'il en soit, les constitutions malgaches ont donné toujours l'avantage à l'exécutif sauf celle de la Troisième République, toutefois on connaît sa déconstruction spectaculaire. En outre, rien ne présage que cela va changer, en effet, le contexte actuel ne permet pas encore de donner sa chance aux assemblées. La Constitution qui est la norme régulatrice des institutions est déséquilibrée.

### 1-3-2-Une Constitution réaffirmant le principe de l'irresponsabilité du Président

#### 1-3-2-1-La genèse du principe

Il serait d'abord opportun de remonter et d'expliquer la source historique de cette irresponsabilité. D'emblée, on peut affirmer que cette règle est anachronique, car elle tire sa source dans le droit monarchique français, dans lequel la personne du monarque bénéficiait d'un statut inviolable. La règle a été reprise par la plupart des Constitutions françaises et de ce fait par la majorité des pays francophones<sup>39</sup>. Cependant, il faut reconnaître que l'irresponsabilité du dirigeant n'est pas nouvelle dans la culture malgache. Ainsi, durant la royauté, le Roi était irresponsable, car c'est lui qui est le propriétaire de tous les biens qui se trouvent dans le royaume. Il bénéficiait d'un pouvoir discrétionnaire pour administrer et gérer le royaume. Cela veut donc dire que même si apparemment la règle de l'irresponsabilité du Président s'est forgée dans la règle française, elle n'est pas étrangère à nos coutumes. À l'exception de la Constitution originelle de la Troisième République, les Constitutions malgaches avaient toujours affirmé le principe de l'irresponsabilité du chef d'État. Par ailleurs, même si on avait essayé d'amoindrir le poids du Président de la République dans la

---

<sup>39</sup> Le phénomène du mimétisme constitutionnel des anciennes colonies françaises.

Constitution de la Troisième République, force est de constater que ce fut un échec. En effet, cela a évolué dans le sens inverse, c'est-à-dire que l'on a permis une émergence d'un président de la République disposant à la fois d'une irresponsabilité politique et de multiples pouvoirs. Cette fonction se trouve renforcée par son élection au suffrage universel direct qui lui assure une grande légitimité populaire. Cette élection et les dimensions de son pouvoir font du Président de la République, la cheville ouvrière du système politique, l'homme à tout faire, celui qui détermine la politique de la nation, fixe les attributions des ministres, mais qui, corrélativement, se trouve auréolé d'une irresponsabilité totale.

Le président de la République n'est pas juridiquement responsable, reste à savoir si cette règle est encore adaptée pour notre pays. Si dans un régime parlementaire classique, le président se trouve irresponsable, car il ne dispose pas d'un réel pouvoir sur la politique de l'État, il en va autrement dans le régime que propose la Constitution de la Quatrième République. En effet, les dispositions constitutionnelles<sup>40</sup> affirment sans équivoque que le président demeure le centre d'impulsion du pouvoir politique. Finalement, donc rien dans la Constitution ne permet de justifier une irresponsabilité du président de la République. Au contraire, l'aspect du rôle du président doit être encadré pour mettre fin à l'immunité.

À Madagascar et en Afrique, on qualifie le Président comme le père de la nation ou le « Rayaman-dreny »<sup>41</sup>. Ainsi, on attend de lui qu'il guide, qu'il soigne et qu'il protège ses enfants. Dans la conscience populaire donc, il est presque tabou de réprimander un père ou une mère, même lorsque ces derniers ont failli à leurs devoirs. Cette appréhension peut expliquer l'irresponsabilité du chef d'État. Cependant, il n'est pas rare de voir également cette irresponsabilité du président s'étendre. Comme par exemple un membre de la famille du président a fait une faute ou se trouve dans une situation délicate, ce ne serait pas exceptionnel que le chef d'État intervienne personnellement. Par ailleurs, cette irresponsabilité présidentielle peut aussi s'étendre en dehors de la parenté. Sur ce point, on parle de clientélisme. Selon Jean François Médard, c'est la relation personnelle, la relation de réciprocité ou d'échange et la relation de dépendance. Il affirme que derrière la façade des institutions et le masque du formalisme juridique peut se cacher le clientélisme ainsi que la corruption. Ainsi, si les tenants du pouvoir bénéficient d'une large immunité, le risque est de voir un état où les institutions publiques seront gouvernées par des relations privées<sup>42</sup>. De ce

---

<sup>40</sup> Article 45 de la Constitution.

<sup>41</sup> Père et mère que l'on doit respecter, dans la culture malgache l'autorité parentale est fortement implantée.

<sup>42</sup> [www.politique-africaine.com/numeros/pdf/039025.pdf](http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/039025.pdf) consulté le 15 janvier 2017, p 123.

qu'il en suit donc, il faut savoir que l'irresponsabilité du président de la République présente une réelle menace au bon fonctionnement des institutions.

À noter également que l'irresponsabilité du Président de la République peut atteindre in facto, le Premier ministre ainsi qu'à ses ministres. Paralysant ainsi l'article 103 de la Constitution de la Quatrième République qui met en cause la responsabilité gouvernementale. En effet, le président de la République se voit défendre ses ministres et son Premier ministre si ces derniers sont dans une situation peu reluisante. Quoiqu'il en soit l'irresponsabilité du président pour le cas de Madagascar résulte d'un mélange de causes sociopolitiques qui a abouti à un régime qui tend de plus en plus vers le présidentialisme que vers le parlementarisme.

#### 1-3-2-2-La responsabilité politique du Président

Concernant sa responsabilité politique, le Président n'engage pas sa responsabilité devant le Parlement, c'est le gouvernement qui est responsable devant le Parlement soit par l'intermédiaire d'une question de confiance soit par l'intermédiaire d'un vote d'une motion de censure (article 100 et 103 de la Constitution). Cette irresponsabilité est la règle dans le régime parlementaire, cela est dû à l'incapacité du Président à agir. Mais dans le contexte de la Constitution de la quatrième République malgache, la situation est différente puisque le Président est armé pour l'action personnelle pourtant le principe de l'irresponsabilité est maintenu dans sa formule traditionnelle par l'article 131 de la Constitution qui dispose que : « Le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis liés à l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison, de violation grave, ou de violations répétées de la Constitution, de manquement à ses devoirs manifestement incompatibles avec l'exercice de son mandat ». Cependant, il faut savoir qu'il est possible que le Parlement puisse demander à mettre fin à son mandat<sup>43</sup>. Mais cela reste une montagne difficile à franchir pour les parlementaires, car l'article 131 de la Constitution est très strict et reste assez équivoque. En effet, pour pouvoir engager, mettre en accusation le président, il faut retenir trois choses à savoir, les faits qui lui sont reprochés<sup>44</sup>, la procédure qui doit être faite et enfin la Cour qui est compétente.

---

<sup>43</sup> Article 131 alinéa 2 de la Constitution de la Quatrième République de Madagascar.

<sup>44</sup> haute trahison, de violation grave, ou de violations répétées de la Constitution, de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat.

### a-Les faits qui lui sont reprochés

En ce qui concerne les faits qui peuvent être reprochés, il s'agit de haute trahison, de violation grave, ou de violations répétées de la Constitution, de manquement à ses devoirs manifestement incompatibles avec l'exercice de son mandat.

En ce qui concerne la haute trahison, c'est une expression assez large et complexe, mais elle peut être prise dans le sens que c'est considéré comme crime de déloyauté envers son pays<sup>45</sup>, des faits comme la subordination avec un pays étranger ou encore la non-promulgation d'une loi peuvent être pris comme de la haute trahison. C'est donc une infraction politique grave qui porte atteinte à la vie de la nation ou de l'État. À savoir que la haute trahison n'est pas définie par aucun texte, cette situation constitue donc une exception à l'adage « *nullum crimen, nulla poena sine lege* »<sup>46</sup>. Dans le droit comparé, multiple faits sont constitutifs de haute trahison, comme le détournement des forces armées ou l'institution d'un parti unique<sup>47</sup>. Pour le cas de Madagascar, la Haute Cour Constitutionnelle dans sa Décision n°24-HCC/D3 du 12 juin 2015 relative à la résolution de mise en accusation du Président de la République Hery RAJAONARIMAMPIANINA, a considéré que des lois déclarées inconstitutionnelles ne sont plus susceptibles de promulgation dans ce cas-là la non-promulgation n'est pas constitutif d'une haute trahison.

Pour ce qui en est de la violation grave répétée de la Constitution, il faut savoir que c'est assez inédit et des zones d'ombre planent sur cette disposition constitutionnelle. Premièrement, l'adjectif grave insinue donc que certaines violations de la Constitution ne sont pas graves. Ce manque de précision amène à s'interroger sur la frontière qui sépare la violation grave et la violation insignifiante. Cela implique qu'il est nécessaire que la Haute Cour Constitutionnelle doive hiérarchiser la violation de la Constitution. Deuxièmement sur la violation répétée de la Constitution, cela implique donc qu'une seule violation de la Constitution n'est pas suffisante pour enclencher la procédure de destitution. En outre, la Constitution ne précise en aucun cas s'il s'agit d'une violation répétée d'une même disposition constitutionnelle ou de plusieurs. Malgré ces lacunes, il est possible de mettre en évidence des cas de violation répétée de la Constitution. Par exemple, le président de la République fixe en Conseil des Ministres le programme pour la mise en œuvre de la politique

---

<sup>45</sup> Lexique des termes juridiques, 20<sup>ème</sup> édition, Dalloz, 2013, p. 488.

<sup>46</sup> Bernard CHANTEBOUT, droit constitutionnel, 24<sup>ème</sup> édition, août 2007, Sirey université, p 442.

<sup>47</sup> Cas du Congo, en effet dans ce pays le Président de la République peut être mise en accusation si il essaie de mettre en place le jeu du parti unique ainsi que le détournement des forces armées.

générale de l'État et arrête des mesures pour assurer son exécution. Cette pratique est monnaie courante, mais elle va à l'encontre des dispositions constitutionnelles<sup>48</sup> qui octroient ces prérogatives au Chef du gouvernement en Conseil du Gouvernement. De tels empiétements de compétence sont susceptibles d'être considérés comme une violation répétée de la Constitution.

Pour le manquement à ses devoirs manifestement incompatibles avec l'exercice du mandat présidentiel. C'est une disposition qui est survenue pour interdire au président un cumul de fonctions. En effet, en 2009 le Président de l'époque à savoir Marc Ravalomanana cumulait sa fonction présidentielle avec une fonction à caractère religieux. Ainsi, on peut considérer que le cumul de fonctions est constitutif de procédure de destitution. Toutefois, il est à noter que rien dans la Constitution n'interdit le président de pratiquer une religion ou même de signer un accord avec une entité religieuse<sup>49</sup>. Par ailleurs, il faut savoir également que selon l'article 2 alinéa 2 de la Constitution, « la laïcité de la République repose sur le principe de la séparation des affaires de l'État et des institutions religieuses et de leurs représentants » ; que selon la définition juridique classique, une République laïque repose, outre sur la séparation des Églises et de l'État, sur les idées de neutralité et d'égalité, mais aussi sur le respect des libertés religieuses.

#### b-Procédure pour mettre en accusation le Président

La personne du Président de la République ne peut être mise en accusation que par l'Assemblée nationale au scrutin public et à la majorité des deux tiers de ses membres. Cela signifie donc qu'il faut d'abord que les députés puissent s'entendre pour enclencher la procédure. Or, cela se révèle être très ardu, car l'atomisation des partis politiques a fait que le Parlement malgache est très hétéroclite, en ce sens qu'il est très difficile d'avoir la majorité des deux tiers, voire même la majorité simple des députés. Ce mode de scrutin est assez difficile pour ne pas permettre aux parlementaires de destituer le président à tous va, car il y va de la stabilité politique du pays. Donc même si on arrive à avoir la majorité des deux tiers de la chambre basse, il sera difficile de destituer le président. D'ailleurs, lors de l'accusation des députés du Président de la République Hery RAJAONARIMAMPIANINA du 12 juin 2015, la défense de ce dernier s'est tournée autour du nombre de parlementaires ayant voté pour la destitution. En effet, la partie défenderesse avait affirmé que 64 parlementaires ont

---

<sup>48</sup> Article 55 et 66 de la Constitution de la Quatrième République.

<sup>49</sup> Décision n°24-HCC/D3 du 12 juin 2015 relative à la résolution de mise en accusation du Président de la République Hery RAJAONARIMAMPIANINA.

déclaré solennellement s'opposer à la déchéance du Président de la République, le chiffre de 121 députés votants ainsi que la majorité de 2/3, soit 102 députés, sont loin d'être atteint<sup>50</sup>. La disposition constitutionnelle demande également que le scrutin soit public, cette exigence est assez explicite afin d'éviter les manipulations frauduleuses, or au sein de l'Assemblée nationale, il est courant que les votes se fassent en secret, même les travaux en commission ne sont pas accessibles au public. Ainsi, le président peut aussi utiliser cet argument pour se défendre. Dans tous les cas, la procédure à suivre pour une destitution du Président est volontairement faite pour être difficile.

### c-La juridiction compétente

Le président de la République, eu égard à son statut, bénéficie de l'immunité de juridiction<sup>51</sup>. En ce sens que seule la Haute Cour de Justice est la seule compétente pour prononcer la destitution du Président. Toutefois, il faut savoir que la mise en place de cette fameuse cour est assez longue. D'ailleurs, beaucoup de spécialistes critiquent le fait le processus de mettre en place cette Cour soit tout le temps court-circuité. Ainsi, en 2015, les députés ont cru que le manque de volonté des dirigeants à mettre en place cette Cour constituait une violation grave de la Constitution ont saisi la Haute Cour Constitutionnelle. Néanmoins, cette dernière a affirmé que cette obligation n'est pas en aucun cas une obligation de résultat, mais juste une obligation de moyen. De ce fait donc, la Haute Cour Constitutionnelle avait hiérarchisé les obligations dans la Constitution, cet argumentaire est critiquable en ce sens qu'elle laisse croire que certaines dispositions de la Constitution sont moins importantes que d'autres. Cette interprétation de la Haute Cour Constitutionnelle démonte l'idée selon laquelle la Constitution ne possède qu'une force obligatoire relative. En tout cas, il faut savoir que faire passer un Président de la République devant une simple juridiction se trouve être inconstitutionnel. Ainsi, on se demande comment donc limiter l'irresponsabilité du président tant que cette Cour n'est pas encore en place. Sur ce point précis, il faut savoir que la Haute Cour Constitutionnelle peut se substituer à cette cour, en effet, la requête de mise en accusation du président par parlementaires en 2015 a été jugé recevable par la Haute Cour Constitutionnelle.

---

<sup>50</sup> <http://www.hcc.gov.mg/decisions/d3/decision-n24-hccd3-du-12-juin-2015-relative-a-la-resolution-de-mise-en-accusation-du-president-de-la-republique-hery-rajaonarimampianina/> « Décision n°24-HCC/D3 du 12 juin 2015 relative à la résolution de mise en accusation du Président de la République Hery RAJAONARIMAMPIANINA » consulté le 05 mars 2017.

<sup>51</sup> Privilège dont bénéficie les chefs d'État et les agents diplomatiques au nom de la courtoisie diplomatique et de la souveraineté des États étrangers, en vertu duquel ces personnes seront justiciables que devant les juridictions de leurs pays. Ici dans notre cas, l'immunité de juridiction s'apparente à ce que les tribunaux ordinaires ne peuvent pas juger le Président, il ne peut être que justiciable devant une cour spéciale.

De ce fait, il est évident que cette Cour spéciale acceptait sa compétence en l'absence de la Haute Cour de Justice. Quoi qu'il en soit, la mise en place de la Haute Cour de Justice se trouve être un point crucial pour le renforcement de l'État de droit. Plus précisément cela va assurer à ce que les gouvernants et les gouvernés soient soumis aux mêmes normes juridiques.

### 1-3-2-3-La responsabilité pénale du Président

En principe, tout le monde doit répondre de ces actes, néanmoins certaines personnalités bénéficient d'un statut dérogatoire du droit commun tel que le Président de la République. Ce statut est affirmé par l'article 131 de la Constitution de 2010, Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis liés à l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison, de violation grave, ou de violations répétées de la Constitution, de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. Il est justiciable devant la Haute Cour de Justice. La mise en accusation peut aboutir à la déchéance de son mandat. Toutefois, il est à noter que la Haute Cour de Justice ne peut en aucun cas prononcer des peines d'emprisonnement, tout simplement parce que ce n'est pas été mentionné dans la Constitution. Mais, cependant à la lecture de l'article 131 de la Constitution, on se demande des actes qui ne rentrent pas dans l'exercice des fonctions du Président. En effet, il se peut que la responsabilité personnelle du Président puisse être mise en cause par des actes détachables de la fonction présidentielle. Dans ce cas, il est logique que les juridictions de droit commun soient compétentes. Ainsi dans la Constitution de la Première République de la Deuxième République ainsi que dans la Constitution originelle de la Troisième République, il était possible de poursuivre le Président de la République.

Néanmoins, on constate que l'évolution de cette irresponsabilité du Président s'étend à tous les actes du Président pendant la durée de son mandat y compris donc ceux qu'il accomplissait en tant qu'homme privé et ceux qu'il avait pu commettre avant son élection<sup>52</sup>. Cela signifie également donc que la personne du Président ne peut être entendue, même comme témoin, devant aucune autre juridiction pénale. Dans tous les cas, on peut considérer alors que les poursuites antérieures et extérieures de la fonction présidentielle peuvent reprendre devant les tribunaux de droit commun à l'expiration du mandat, l'immunité fonctionnelle ayant cessé et la prescription ayant été suspendue.

---

<sup>52</sup> Bernard CHANTEBOUT, droit constitutionnel, 24<sup>ème</sup> édition, août 2007, Sirey université, p 441.

On retrouve cette idée, voire même renforcée dans l'article 511 du Code de procédure pénale malgache, en effet l'article dans alinéa 2 dispose que : « Ils ne peuvent être poursuivis pour tout crime ou délit commis hors de l'exercice de leurs fonctions qu'après autorisation du Conseil des Ministres. Les magistrats chargés d'exercer l'action publique, de procéder à l'information, de composer les juridictions de mise en accusation et de jugement sont désignés par la Cour Suprême ». Cette disposition du Code de procédure pénale accentue encore la difficulté de la mise en examen d'un haut responsable politique, car elle affirme le fait qu'il faut une autorisation du Conseil des Ministres pour une quelconque poursuite judiciaire. Or il est presque impossible d'avoir cette autorisation. En effet, la loi donne la liberté de décider en Conseil des Ministres pour poursuivre un haut responsable politique, cela signifie donc que la séparation des autorités judiciaires et de l'exécutif est inopérante dans cette situation, puisqu'aucune poursuite n'est possible que si l'exécutif accepte de son plein gré la mise en accusation. L'exécutif n'utilisera pas cette arme pour se tirer une balle dans les pieds. Cette protection est motivée par une envie d'efficacité, en effet, il est important d'avoir un Président qui est capable d'assurer ses fonctions sans qu'on ait besoin de le déranger par des procédures judiciaires. Toutefois, cette idée n'est pas sans faille, car elle fortifie le sentiment d'irresponsabilité absolue du Président. Ainsi, des spécialistes se demandent si avoir un « Président citoyen »<sup>53</sup>, c'est-à-dire un président soumis aux mêmes obligations et qui bénéficient des mêmes libertés qu'un simple citoyen. Sur ce point, il faut savoir que cette idée peut être attrayante, mais elle possède beaucoup d'inconvénients. Ce que l'on peut retenir est qu'il est plus que temps de mettre en place des réformes audacieuses et pragmatiques. Les règles constitutionnelles de fond sont caractérisées par une indétermination du régime juridique de la responsabilité. Autant, les actes d'incrimination et les règles de procédure sont détaillés, autant l'essentiel, c'est-à-dire la définition de la haute trahison ainsi que la détermination des peines applicables, reste confus et manque encore de précision. Si l'immunisation des hautes fonctions se fortifie, il ne sera pas étonnant de voir des responsables politiques enfreindre les lois en vigueur.

Aujourd'hui, dans la société malgache, la problématique de la responsabilité des dirigeants politiques est devenue l'alpha et l'oméga du rapport entre les institutions politiques et les citoyens. Les appels des spécialistes et des citoyens encouragent à rechercher des responsables, car la fatalité de l'irresponsabilité, elle-même est déniée. Toute erreur devient

---

<sup>53</sup> Un président ayant le même statut qu'un simple citoyen, c'est-à-dire qu'il ne dispose pas de privilège classique lié à la fonction présidentielle.

faute que ce soit de la part du Président ou d'un simple citoyen, et la faute peut être et doit être sanctionnée pénalement. L'extension du régime de responsabilité pénale à la sphère politique découle de la lente, mais constante tendance à la pénalisation des écarts des gouvernants. Aussi, la pénalisation de la responsabilité des gouvernants peut-elle être considérée comme une nécessité imposée, mais aussi comme une marche forcée par une tempête médiatique et judiciaire fondée par l'indignation des citoyens de plus en plus frondeurs à l'égard de l'impunité de leurs mandants<sup>54</sup>. L'évolution de la politique a démontré que la population exige une transparence et une moralité dans la gestion des affaires publiques. Aussi, l'aménagement du statut pénal des dirigeants serait une étape considérable vers la bonne gouvernance et le développement. C'est également vu comme un palliatif pour l'implantation démocratique, ainsi si les dirigeants sont fautifs, ils ne pourront plus se réfugier derrière une irresponsabilité absolue et anachronique. Même si la responsabilité de nos gouvernants reste peu ancrée dans la pratique des institutions, il est temps de trouver les règles adéquates qui tracent les contours de cette responsabilité. Pour cela, il n'est pas nécessaire de se verser dans le mimétisme juridique sans prendre en compte la réalité malgache. Plus précisément, il est temps que le constituant malgache réécrive la responsabilité des gouvernants afin qu'il soit compris, exhaustif et appliqué.

#### 1-3-2-4-La responsabilité civile du Président

La question qui se pose est de savoir pourquoi il est nécessaire de traiter séparément la responsabilité civile et la responsabilité pénale du Président. En premier lieu, il faut savoir qu'il y a une différence entre ces deux notions si la responsabilité pénale vise la sanction de comportements considérés comme des atteintes à l'ordre public, la responsabilité civile quant à elle est une obligation de réparer un préjudice soit par l'inexécution d'un contrat soit du fait personnel ou du fait des personnes dont on répond ou des choses dont on a la garde<sup>55</sup>. Le président de la République bénéficie d'un régime dérogatoire du droit commun, en effet durant son mandat, il bénéficie d'une inviolabilité complète. Ainsi, il est à l'abri de toutes procédures judiciaires et administratives, cependant il faut savoir que cette inviolabilité est limitée dans le temps. Plus précisément, elle prend fin après le mandat du président. Toutes actions commises après ou durant son mandat peuvent alors être jugées. Se pose alors la

---

<sup>54</sup> <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/la-responsabilite-penale-des.html> LA RESPONSABILITE PENALE DES GOUVERNANTS DANS LES REGIMES POLITIQUES AFRICAINS D'INFLUENCE FRANÇAISE, Frédéric Joël AÏVO, consulté le 07 mars 2017.

<sup>55</sup> Lexique des termes juridiques, 20<sup>ème</sup> édition, dalloz, p. 801.

question de la prescription et de la forclusion, logiquement le délai est suspendu, donc les droits des tiers seront protégés. Ce statut d'inviolabilité temporaire du président de la République est à la fois une protection de la fonction présidentielle et une application du principe de la séparation du pouvoir. Ce principe suppose qu'aucune des trois branches du pouvoir ne soit subordonnée à une autre, toutefois ce principe est très assoupli dans les régimes de collaboration du pouvoir à l'instar de notre pays.

Il faut savoir que le statut du Président ne lui donne aucun privilège dans certaines attributions. En effet, il est soumis à des obligations normales comme tous les autres citoyens, il est en principe tenu de payer ses impôts, d'ailleurs sa fonction ne lui interdit aucunement de se marier ou d'hériter. Cela s'explique par le fait, que c'est un citoyen normal malgré le fait qu'il incarne une institution. D'ailleurs, c'est pour cette raison que l'on lui octroie une inviolabilité de tous genres.

### 1-3-3-Un Exécutif ultra dominant

La Constitution de la Quatrième République de Madagascar ne propose pas un équilibre des pouvoirs. En effet, si beaucoup de spécialistes pensent que cette Constitution est plus parlementariste que présidentialiste, le temps et la pratique ont prouvé qu'il n'en était rien. Certes, l'inspiration du constituant malgache était de mettre un président fort à côté d'un parlement puissant, néanmoins force est de constater que cette Constitution était inégale en de nombreux points. D'abord, la présidentialisaton n'est pas nouvelle dans l'histoire constitutionnelle malgache, en effet elle était de mise durant la Première République et la Deuxième République, toutefois elle a été toujours sujette à controverse. D'ailleurs, ce sera à cause des abus du président Ratsiraka Didier qui aura mis fin à l'expérience socialiste de Madagascar. La troisième République a fait ressurgir la peur d'un régime d'assemblée, permettant ainsi aux dirigeants de l'époque de changer la Constitution. Depuis, il est clair que la Constitution a fait de l'exécutif le gardien et le garant de l'État.

Dans la Constitution de la Quatrième République, on sent quand même un effort de mettre en place un régime où le Parlement joue un rôle prépondérant, or l'élection au suffrage universel direct du président a altéré fortement le principe. On ignore donc précisément qui entre le Parlement ou l'exécutif est la source du pouvoir politique. Cela amène à se demander sur la nature de notre régime politique. Si la responsabilité gouvernementale devant l'Assemblée nationale, l'irresponsabilité politique du président la dissolution prononcée par le Président confirme les traits parlementaires du régime de la Quatrième République, il faut

savoir que le rôle militaire et diplomatique du chef de l'État, l'usage du référendum, le fait de pouvoir être à l'origine d'une révision de la Constitution, les nominations très importantes auxquelles peut procéder le chef de l'État font du pouvoir exécutif, en général, et au sein de ce pouvoir, assurant la prépondérance présidentielle, l'organe dominant des institutions<sup>56</sup>. On constate ainsi que la Constitution propose un régime politique semi-présidentiel et non un régime semi-parlementaire. Et l'expérience en droit comparé a mis en avant que ce genre de régime hybride est plus enclin à confiner le Parlement à un rôle d'enregistrement. En effet, que ce soit en Afrique, en Russie les régimes semi-présidentiels, au fil du temps, se sont mués à un régime où la concentration du pouvoir aux mains du Président s'est concrétisée.

Le déséquilibre des pouvoirs est un processus qui tire sa source d'un lourd passé, ponctué de mimétisme juridique et de concentration des pouvoirs aux mains d'une seule personne. En tout cas, la recherche d'un juste milieu entre les pouvoirs serait un atout indéniable pour l'apprentissage de la démocratie. Néanmoins, il se révèle également dangereux de mettre en opposition l'exécutif et le Parlement, car si ce dernier avait assez de puissance pour mettre en cause le Gouvernement, il va sûrement abuser de ses prérogatives. Le cas de la première partie de la Troisième République en est la preuve, d'ailleurs certains auteurs affirmaient même que c'est durant ce temps que la déposition d'une motion de censure était devenue un sport national à l'Assemblée nationale.

### 1-3-3-1-Le classement des actes que l'exécutif peut prendre

#### a-L'acte individuel

L'acte individuel est un acte destiné à produire des effets à l'encontre d'un destinataire nommément désigné, l'étude de ce type d'acte relève du droit administratif, mais la Constitution y consacre quelques dispositions<sup>57</sup>. Ces actes sont en principe des décrets de nomination ou des décrets de révocation, la Constitution donne de larges pouvoirs au Président de la République, en la matière, comme entre autres la faculté de nommer les hauts employés de l'État, ainsi il sera plus aisé pour l'exécutif de maîtriser l'administration. Sur ce point une question a fait débat sur la nomination du Président de la République du Premier ministre, en effet l'article 54 de la Constitution de 2010 qui affirmait que : Le Président de la République nomme le Premier ministre, présenté par le parti ou le groupe de partis

---

<sup>56</sup> [www.fallaitpasfairedudroit.fr/.../Dissertations%202/Equilibre\\_pouvoir\\_executif\\_et\\_po](http://www.fallaitpasfairedudroit.fr/.../Dissertations%202/Equilibre_pouvoir_executif_et_po) existe-t-il un équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif sous la Vème ? Consulté le 09 mars 2017.

<sup>57</sup> Un exemple dans l'article 55 alinéa 4 de la Constitution.

majoritaires à l'Assemblée nationale » faisait débat. La question qui se posait était donc que les parlementaires avaient la liberté de proposer des noms, mais à la fin ce sera le Président de la République qui aurait le dernier mot, vu sous cet angle, il y avait une possibilité de voir un Président de la République en cohabitation avec un Premier ministre issu d'une autre mouvance politique. L'imprécision de cet article surtout sur l'expression « parti ou groupe de partis majoritaires » a défrayé la chronique, en effet la disposition de l'Assemblée nationale après les législatives de 2014 laissait croire qu'aucun partis politiques n'a réussi à vraiment se prévaloir d'une quelconque majorité, par ailleurs cela s'aggraverait encore plus par la pratique du « nomadisme politique »<sup>58</sup> des députés. Même si ce genre de pratique est sanctionné par la Constitution<sup>59</sup> force est de constater qu'il sera difficile de s'accrocher à une majorité claire et constante durant une législature. En tout cas, la Haute Cour Constitutionnelle a donné son point de vue sur la nomination du Premier ministre par Avis n° 01-HCC/AV du 17 février 2014 portant interprétation des dispositions de l'article 54 de la Constitution. La Haute Cour a donné son avis, mais d'une façon ambiguë, en effet elle considère que l'article 54 de la Constitution est une limitation du pouvoir discrétionnaire du chef de l'État pour la nomination du Premier ministre, en outre, elle affirme également que le Premier ministre ne serait plus révocable ad nutum par le Président. Ainsi donc, l'esprit des constituants de la Quatrième République serait de donner une certaine indépendance du Premier ministre face au président. Néanmoins, il faut savoir qu'il en est autrement dans la pratique, en effet le Premier ministre malgré le fait qu'il soit présenté par le parti majoritaire à l'Assemblée nationale, sera toujours soumis à l'autorité du Président. En guise d'explication, il faut savoir que c'est le Président de la République qui détermine la politique générale de l'État<sup>60</sup>, or le principal rôle du Premier ministre, c'est de mettre œuvre cette politique choisie par le chef de l'État<sup>61</sup>, on trouve donc facilement un lien de soumission entre le chef de l'État et le Premier ministre. Le Premier ministre encourait donc deux responsabilités à savoir la responsabilité auprès de l'Assemblée nationale et la responsabilité envers le Président. Cette équivocité des relations de la bicéphalité de l'exécutif explique pourquoi les députés ne peuvent pas déposer une motion de

---

<sup>58</sup>Le phénomène du changement d'allégeance partisane en cours de mandat électoral, appelé nomadisme ou transhumance selon les pays. C'est une pratique politique antidémocratique et amoralisée qui est très répandue dans les pays francophones.

<sup>59</sup> Article 72 de la Constitution de la Quatrième République.

<sup>60</sup> Article 55 alinéa 6 de la Constitution de la Quatrième République.

<sup>61</sup> Article 63 de la Constitution de la Quatrième République.

censure à l'égard du programme général du Gouvernement, néanmoins il est possible que les députés émettent de simples suggestions<sup>62</sup>.

Les parlementaires n'ont pas également le pouvoir d'intervenir dans les actes individuels ou plus précisément, les nominations des membres du gouvernement ou des hauts emplois de l'État. Cela est une empreinte au droit constitutionnel français, car même durant la Seconde République qui était de nature soviétique, il était d'usage que le président nomme les ministres sur présentation du Premier ministre. Dans le droit constitutionnel malgache donc, il est important de savoir que les parlementaires ne peuvent en aucun cas être une menace au pouvoir discrétionnaire de l'exécutif notamment en ce qui concerne les nominations. Toutefois, il est possible qu'une nomination soit contestée devant le Conseil d'État, mais là encore, en raison de la portée politique d'une nomination, le juge administratif malgache affirme dans son arrêt du 22 octobre 2009 que la nomination d'un Premier ministre constitue un acte de gouvernement donc insusceptible de recours. Cela donc confirme le fait que la contestation d'un acte individuel venant de l'autorité centrale est très difficile, voire impossible à contester.

#### b-L'acte réglementaire : la toute-puissance de l'exécutif et l'encadrement du domaine de la loi

Ce qui est important est que l'exécutif détient un pouvoir normatif, ce pouvoir normatif découle du fait que c'est l'exécutif qui doit déterminer et conduire la politique de la nation, il devrait alors logiquement disposer de pouvoirs propres dans l'élaboration du droit, il s'agit des règlements, notons que, traditionnellement il y a deux types de règlements, à savoir les règlements pris en application des lois et les règlements dits « autonomes »<sup>63</sup>, ces derniers sont du domaine exclusif de l'exécutif, l'existence des règlements autonomes est une étape du renforcement de l'exécutif. Traditionnellement le domaine des règlements est considéré comme moins important, pourtant la Constitution ne circonscrit pas expressément les domaines des règlements, cela aura pour effet de dispenser le pouvoir réglementaire des contraintes constitutionnelles. Le domaine réglementaire est fortement protégé par la Constitution, car elle dispose que le Gouvernement exerce, d'une part, un contrôle préventif qui est le droit d'opposer l'irrecevabilité d'une proposition ou d'un amendement qui n'est pas du domaine de la loi<sup>64</sup>, et d'autre part, un contrôle a posteriori qui est le droit de déférer le texte de loi avant sa promulgation devant la Haute Cour Constitutionnelle. Celle-ci peut être

---

<sup>62</sup> Article 99 de la Constitution de la Quatrième République.

<sup>63</sup> Article 97 de la Constitution de la Quatrième République.

<sup>64</sup> Article 86 de la Constitution de la Quatrième République.

saisie par le Président de la République, le Premier ministre, les chefs d'institution, organes des collectivités décentralisées et 1/4 des sénateurs ou des députés<sup>65</sup>. Cette possibilité vient renforcer les moyens, déjà conséquents, mis à la disposition du gouvernement pour protéger le domaine réglementaire. Ce qui va de pair avec la surprotection du domaine réglementaire est le manque de recours du Parlement lorsque l'exécutif empiète sur les plates-bandes du législatif. Car pour que l'on sanctionne un acte réglementaire, le Parlement devra attendre qu'un administré fasse un recours pour excès de pouvoir pour espérer l'annulation de l'acte litigieux.

Si en théorie, le règlement est inférieur à la loi, il faut savoir que la relation entre le législateur et le gouvernement est plus qu'une relation d'auteur à exécutant. D'ailleurs, la véritable loi émane de l'exécutif, car on parle plus de projet de loi que de proposition de loi. En effet, la majorité des lois sont de provenance gouvernementale. Déjà que le domaine réglementaire est surprotégé que l'on octroie au gouvernement les moyens d'intervenir incessamment dans le domaine du Parlement. D'ailleurs, la situation amène à s'interroger si la dichotomie entre domaine de la loi et domaine réglementaire tient encore. Car la limite est poreuse, au grand dam du Parlement. Le manque flagrant de maîtrise de la part des parlementaires dans la confection de la loi est une source de la domination législative de l'Exécutif. Ainsi, les exceptions et les assouplissements du principe de la séparation des pouvoirs deviennent une règle commune qui régisse les institutions. Cette règle va dans un sens, dans le sens de l'ultra-dominance de l'exécutif.

« C'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites .Pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. » Montesquieu l'a écrit il y a deux siècles et demi. Le constitutionnalisme moderne à en tirer beaucoup de conclusions. Mais à chaque fois que l'on s'évertue à mettre en place un mécanisme qui limite le pouvoir abusif, la psychologie de l'homme au pouvoir s'efforce de trouver un contournement d'obstacle. La toute-puissance de l'acte réglementaire est une conséquence de cette psychologie. Car même si la hiérarchisation des normes diminue la portée de l'acte réglementaire, force est de constater qu'en termes de volume et d'importance les règlements surpassent de loin la loi.

### c-La relativité des matières dont relève le législatif

---

<sup>65</sup>Article 118 de la Constitution.

Il est significatif que la Constitution ne contienne aucune disposition spéciale pour garantir le domaine législatif du Parlement contre les empiétements éventuels du pouvoir réglementaire. La protection résulte simplement d'une règle de droit d'après laquelle les règlements, parce qu'ils sont des actes administratifs, peuvent être déférés au juge administratif par voie de recours pour excès de pouvoir. Il est alors possible, de par le contrôle de légalité qu'exerce le juge administratif, d'annuler des actes réglementaires contraires au droit. Seulement, comparée à celle qui joue en faveur du gouvernement, cette protection est moins énergique. En effet, la Constitution donc, interdit, puisqu'elle ne l'autorise pas, l'accès aux contentieux de l'acte administratif au Parlement.

- D'abord le Parlement ne pourra pas former le recours, celui-ci doit être formé par un particulier qui s'estimera lésé par la mesure gouvernementale. Il en résulte que le moyen de défense n'est pas ouvert directement au législateur lui-même. Le principe de séparation du pouvoir est évoqué en ce sens, mais c'est très critiquable. En effet, ce principe du constitutionnalisme moderne est utilisé à un sens, c'est-à-dire dans la direction qui protège beaucoup plus l'exécutif que les autres branches du pouvoir étatique.
- D'autre part, à la différence de l'article 86 de la Constitution, le recours pour excès de pouvoir ne constitue pas un contrôle préventif. Le juge ne peut être saisi que lorsque le règlement est exécutoire, c'est-à-dire lorsqu'il a été publié. En outre, la Haute Cour Constitutionnelle devra statuer dans le délai de huit jours, le Conseil d'État n'est pas, quant à lui, tenu de respecter un délai pour rendre son arrêt. L'article 86 de la Constitution indique sans ménagement que le juge administratif bénéficie d'une marge de temps assez conséquente, cela est dommageable dans le cas où un acte réglementaire empiéterait sur le domaine de la loi.
- Enfin, le recours pour excès de pouvoir n'est pas suspensif, le règlement continuera alors de produire ses effets tant que l'annulation n'aura pas été prononcée. Cette présomption de légalité des actes réglementaires fait que le Parlement soit mis de côté dans toutes les phases de la vie de l'acte. D'ailleurs, ce serait une bonne idée de permettre au Parlement de faire tierce opposition dans les contentieux où il s'estime lésé dans ses droits. Or cette possibilité est écartée puisque la Constitution ne lui permet pas de le faire.

Si l'exécutif a une compétence de droit commun, le Parlement quant à lui dispose d'une compétence d'attribution<sup>66</sup>, aussitôt, on peut affirmer que ce principe affaiblit le Parlement malgache vis-à-vis de l'exécutif, le pouvoir exécutif doit être maîtrisé et pour ce faire, encore faudrait-il renverser le principe énoncé par la Constitution, c'est-à-dire que les règlements deviennent les actes normatifs d'exception et que la loi soit l'acte de droit commun. De plus de confiner les deux assemblées dans des domaines limités, les assemblées ne disposent même pas de moyens pour défendre les domaines dont ils relèvent, contrairement au domaine réglementaire, qui est strictement protégé par l'exécutif<sup>67</sup>. En effet, l'article 86 de la Constitution dispose que si au cours de la procédure législative un amendement ou une proposition sort du cadre constitutionnel, le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité.

L'origine de la limitation du domaine de la loi résulte du droit français, puisque c'est en 1958 que sont nés les instruments de rationalisation du Parlement. C'est une réponse aux abus commis par le législateur sous les deux Républiques précédentes qui ont entraîné une instabilité chronique et une impossibilité pour le Gouvernement d'assurer sereinement la bonne gestion des missions qui lui sont attribuées. En effet, depuis longtemps le domaine de la loi était quasiment illimité, toutefois cela sera enterré lors de l'avènement de la Cinquième République Française. Madagascar et les autres anciennes colonies françaises ont hérité de cet instrument de rationalisation du Parlement.

### 1-3-3-2-L'empiétement de l'Exécutif sur les plates-bandes de la loi

Dans certains domaines, la loi est volontairement soumise à fixer les principes généraux<sup>68</sup>, ainsi les décrets auront toute latitude à énumérer les détails. Cela confère au pouvoir réglementaire la prérogative de peaufiner la loi lacunaire et par la même occasion d'accommoder la loi en sa faveur. Notons qu'à l'origine, l'on pensait que les domaines que la loi fixait les principes fondamentaux étaient considérés comme moins importants. Mais en y regardant de plus près, on constate que c'est loin d'être le cas, car des domaines qui touchent directement les citoyens sont mis en cause<sup>69</sup> par exemple le domaine de la protection de

---

<sup>66</sup> Article 95 de la Constitution.

<sup>67</sup> Si un acte législatif empiète sur le domaine réglementaire, l'exécutif pourra saisir la haute cour constitutionnelle qui pourra ensuite censurer l'acte pour incompétence négative.

<sup>68</sup> Article 95 alinéa 2 de la Constitution.

<sup>69</sup> Domaine du travail (droit de grève, droit syndical et prévoyance sociale), du transfert de propriété d'entreprise ou d'organisme du secteur public au secteur privé et inversement, de l'organisation de la défense nationale et de l'utilisation des forces armées, du statut général des fonctionnaires et militaires, de l'organisation du fonctionnement des différents secteurs d'activité juridiques économiques sociaux et culturels, du domaine de la protection de l'environnement.

l'environnement : il semble que cela ne va pas dans la logique, car la population de par ses représentants devrait détenir les largesses nécessaires pour édicter les règles détaillées concernant la protection de l'environnement or ce n'est pas le cas, les représentants du peuple n'auront le droit que seulement d'énoncer les principes généraux. D'ailleurs, ce ne serait une erreur que le Chef de l'État possède un véritable « pouvoir législatif ». En premier lieu, il s'agit ici du pouvoir du Président de prendre une ordonnance de finance lorsque la loi de finances n'a pas été votée dans les temps par l'Assemblée nationale. Cette pratique n'est pas nouvelle dans l'histoire constitutionnelle malgache, car la Constitution de 1959 et de la Deuxième République en son article 69 prévoit cette prérogative du Président. En second lieu, la pratique des ordonnances par le Président<sup>70</sup>, cette technique permet au Chef de l'État de légiférer dans les conditions prévues par la Constitution. À noter également que ce n'est pas inédit, car les anciennes Constitutions ont toujours retenu cette technique juridique. D'ailleurs l'encadrement des ordonnances a été fortement affaibli par la Constitution de 1975, en effet, la loi fondamentale a accordé purement délégué le pouvoir législatif au Président de la République pendant les intersessions de l'Assemblée nationale populaire. La seule limite qui se dressait devant le Président à cette époque est que les intersessions doivent être soumises pour ratification à la prochaine session<sup>71</sup>. Toutefois, cette limite est purement théorique, car, en premier, les ordonnances sont applicables immédiatement alors elles produisent des effets juridiques même avant sa ratification. En second, les délais des sessions sont courts et pour couronné le tout la seconde session ordinaire est réservé au vote du budget, sûrement que les députés n'auront pas assez de temps pour décortiquer intégralement le corps et le fond des ordonnances, et même si les députés choisissent de remettre aux prochaines sessions les débats sur l'ordonnance, il n'y aura aucun effet suspensif et ils rallongeront également aussi le délai d'application desdites ordonnances. L'empiétement de l'exécutif dans le domaine de la loi est institutionnalisé depuis les balbutiements de l'État malgache, le Parlement ne serait plus le contrepoids de l'exécutif. Toutefois, à cause des abus répétés durant la Seconde République, la reconsidération du Parlement était à nouveau prise d'intérêt. Cependant, le remplacement du Parlement laissera un goût amer, car les députés donnaient l'impression de contrecarrer toutes les tentatives du Gouvernement, on craignait l'immobilisme et la paralysie de l'État. Cela va accélérer l'émergence de l'envie de maîtriser le Parlement de la part de l'exécutif.

---

<sup>70</sup> Article 104 de la Constitution de la Quatrième République.

<sup>71</sup> Pierre Randrianarisoa, AiméLalaoRazafimahefa, Madagascar d'une République à l'Autre (1958-1982), Tome 1, Papeterie de Madagascar, p 177.

### 1-3-4-Le déclin du Parlement dans la procédure législative ordinaire

#### 1-3-4-1-Un Exécutif disposant de larges moyens de pression vis-à-vis du Parlement

Le Parlement n'est pas hermétique à l'exécutif, il dispose d'un large panel de moyen d'action vis-à-vis du Parlement. De prime abord, l'exécutif peut nommer des parlementaires, c'est un procédé antidémocratique, mais cela pourrait se justifier par un besoin de représentativité économique ou sociale (article 81 de la Constitution), pour le cas de Madagascar un tiers des sénateurs est nommé par Président de la République, ce nombre paraît élevé, car dans les autres Constitutions des autres pays par exemple en Égypte où le Président désigne seulement dix des trois cent cinquante parlementaires. Le gouvernement peut s'ingérer aussi dans les élections législatives par le jeu de la « candidature officielle » c'était le cas pour les élections législatives pour le TIM, le gouvernement à déboursé plus ce qu'il ne fallait pour que les candidats du parti soient élus. Avec le contrôle du gouvernement, la fonction législative constitue la principale fonction du Parlement. La principale caractéristique de la Quatrième République est le fait qu'il y ait une ambiguïté sur la place du Parlement dans le jeu des institutions. En effet, on sent d'une part l'envie du constituant de mettre en place un Parlement fort et capable de se dresser face à l'exécutif et d'autre part la volonté de cantonner et de domestiquer les assemblées. L'ambivalence de ces idées contradictoires entraîne une incompréhension générale des règles constitutionnelles, d'ailleurs c'était la cause des débats houleux qui se sont produits autour de l'article 54 de la Constitution. Dans tous les cas, l'Exécutif reste très influent dans la procédure législative ordinaire. Et après les années 1990, Madagascar, comme ses homologues africains ont pris le virage de la rationalisation du Parlement, après avoir essayé avec une teinte d'échec une démocratie purement parlementaire.

#### a-Interférences de l'Exécutif dans l'organisation des assemblées

L'exécutif triomphera du Parlement, car il a le pouvoir d'intervenir dans l'organisation des assemblées, notons qu'à Madagascar le règlement intérieur peut être déféré en contrôle de constitutionnalité devant la Haute Cour Constitutionnelle par l'exécutif<sup>72</sup>, ce contrôle de constitutionnalité trouve sa source dans le principe de la hiérarchie des normes, en effet, il se justifie par le souci d'éviter une souveraineté abusive de la part du Parlement et, par conséquent une violation de la Constitution. Alors si l'exécutif désapprouve un article dans le

---

<sup>72</sup> Article 117 in fine de la Constitution.

règlement intérieur, voire même le règlement intérieur en soi, il pourra le contester auprès des hauts conseillers. Cette faculté est une arme aux mains de l'exécutif puisque, s'il n'intervient pas directement dans l'élaboration du règlement intérieur, il pourra le contester. D'ailleurs, dans la pratique le règlement intérieur est très restreint puisqu'il ne concerne que l'organisation des travaux, ainsi que la communication avec le gouvernement. Toutes tentatives ayant pour but de renforcer les acquis des parlementaires seront sanctionnées. En effet, comme tous les règlements intérieurs, celui de l'Assemblée nationale ne régit que le fonctionnement interne de l'assemblée, toutefois elle possède un caractère souverain. C'est l'émanation de la volonté la plus pure des Assemblées. Ainsi donc en principe, le Gouvernement ainsi que le pouvoir judiciaire ne peuvent pas intervenir. D'ailleurs, un principe prévaut dans ce cas précis, c'est un principe émanant du droit français qui affirme que les actes juridiques émis dans le cadre des assemblées parlementaires, et les actes relatifs à l'activité de ces assemblées échappent à tout contrôle juridictionnel ». Étaient concernés aussi bien les actes se rattachant à l'exercice des fonctions proprement parlementaires des assemblées, que ceux qui sont relatifs à leur gestion administrative et même financière. En d'autres termes, tout acte pris par un organe parlementaire, quel que soit son objet est insusceptible du moindre recours juridictionnel, car l'organe parlementaire n'est pas compris dans la hiérarchie administrative, par conséquent, il ne relève pas du contrôle du juge. Cependant quelques évolutions sont à noter en droit Français, avec l'ordonnance du 17 novembre 1958 qui affirme que « l'État est responsable des dommages de toute nature causés par les services des Assemblées ». Cette règle n'a pas été suivie en Afrique et à Madagascar, ce qui suggérait une totale immunité des actes parlementaires.

#### b-La convocation en session extraordinaire : aux mains du Président de la République

Le Président de la République détient aussi le pouvoir de convoquer le Parlement en session extraordinaire ainsi que se fixer l'ordre du jour précis (article 76 de la constitution). Cette disposition peut être utilisée à la limite de l'abus, par l'exécutif, prenons exemple sur le cas particulier de la session extraordinaire qui a débuté le mercredi 30 juillet 2014, lors de cette session extraordinaire, l'ordre du jour fixé par l'exécutif indique douze projets de loi alors qu'une session extraordinaire ne dépasse pas douze jours<sup>73</sup>, c'est une stratégie du gouvernement qui a pour objet de mettre la pression sur les parlementaires afin de faire passer coûte que coûte les textes élaborés par l'exécutif. Il y a une autre échappatoire

---

<sup>73</sup> Article 76 alinéa 2 de la Constitution.

constitutionnelle<sup>74</sup>, celle-ci concerne les lois organiques, car si le Parlement n'a pas adopté la loi organique à la fin de la session, le projet de loi pourra être mis en vigueur par voie d'ordonnance, l'exécutif aura donc tout à gagner si la discussion d'un projet de loi traîne en longueur. En outre, le gouvernement dispose d'un droit de priorité<sup>75</sup> dans la fixation de l'ordre du jour dans les sessions extraordinaires en d'autres mots, le gouvernement dispose d'une double prérogative, ici il organise les sessions et ordonne la tenue de ces dernières à la fois. Cette convocation en session extraordinaire était au départ prévue en cas d'urgence, en effet, lorsque le gouvernement pense qu'une question est essentielle pour convoquer les assemblées, le Président de la République peut le faire avec un décret de convocation. Toutefois, cette convocation est utilisée de manière à mettre une pression supplémentaire aux parlementaires. Puisque le Gouvernement peut imposer une session de travail sur une question donnée. La règle de la convocation en session extraordinaire existe dans la majorité des pays, cependant il est à noter que dans certains États, comme le Portugal, la faculté de convocation appartient aux assemblées. Car il faut savoir également que le but de la convocation en session extraordinaire était dans l'intérêt des parlementaires, puisque c'est une manière de rendre indispensables les avis des parlementaires. À noter qu'à Madagascar durant la Deuxième République, le Chef de l'État pouvait se substituer directement aux parlementaires sans faire appel aux sessions extraordinaires, en d'autres mots quand les assemblées ne siégeaient pas, le chef de l'État avait toute latitude même sur les domaines législatifs. Quoiqu'il en soit, la convocation en session extraordinaire concilie deux aspects contradictoires du constitutionnalisme, à savoir le respect du parlement et la mise en avant de l'Exécutif. Mais la pratique, montre que la balance se penche de plus en plus vers le second.

#### 1-3-4-2-L'exécutif : superviseur du travail parlementaire

##### a-La priorité du Gouvernement dans les ordres du jour des Assemblées

Le gouvernement a aussi la faculté d'intervenir dans la réglementation des ordres du jour des assemblées, le gouvernement dispose d'un droit de priorité dans l'ordre du jour (article 86 de la Constitution), c'est-à-dire que le gouvernement peut inscrire une question dont il souhaite voir discuter par le Parlement et ainsi repousser la discussion d'une autre question que le gouvernement souhaite précisément écarter. Il s'agit d'un procédé important pour l'exécutif, car il pourra ainsi superviser les travaux parlementaires, des auteurs comme

---

<sup>74</sup> Article 89 de la Constitution.

<sup>75</sup> Article 86 alinéa 3 de la Constitution.

Charles CADOUX, avait fortement critiqué cette méthode, car ils considéraient que cela dénaturait fortement le rôle du Parlement. Cette prérogative est quand même limitée<sup>76</sup>, car la Constitution avait prévu que trois jours de séance par mois seraient réservés à un ordre du jour déterminé par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition<sup>77</sup>, mais cette disposition constitutionnelle paraît peu pour contrecarrer les prérogatives gouvernementales. Cette faculté du gouvernement est la traduction du parlementarisme rationalisé<sup>78</sup>. La Constitution de la Quatrième République a hérité de cette technique, après les moult modifications subies par la Constitution originelle de 1992. D'ailleurs, les modifications, qui sont survenues à la Constitution de la Troisième République, dénaturent dans un sens incommensurable la volonté des constituants de l'époque. D'ailleurs, les révisions constitutionnelles de la Constitution de 1992 sont considérées tout bonnement comme une fraude à la Constitution<sup>79</sup>. La priorité du gouvernement dans les ordres du jour des Assemblées est très discutable, car le domaine de la loi doit être une matière dont le Parlement doit être souverain, c'est-à-dire qu'il doit exercer ses fonctions sans qu'aucune force extérieure puisse en dicter la procédure ni la manière dont il doit faire son travail. Cependant, il n'est pas préférable de supprimer cette prérogative du Gouvernement, puisque si c'était le cas, c'est sûr que les Assemblées pourront ignorer pendant longtemps voir plus, la discussion d'un projet de loi du Gouvernement. Cela serait limité le pouvoir normatif de l'exécutif, or on sait que ce dernier est considéré comme le traducteur de l'intérêt général. Aussi, ce serait une aberration de voir un exécutif qui ne pourra pas voir sa vision mettre en œuvre à l'aide d'une loi. À Madagascar, le problème demeure le même, c'est-à-dire que le constituant ne choisit pas un régime parlementaire ou présidentiel, il choisit une incohérence qu'est le régime mixte. Ainsi, la Constitution propose une Assemblée forte couplée d'un exécutif omnipotent. La source du pouvoir est mal comprise, c'est d'ailleurs pour cette raison que les institutions se targuent d'être le porte-voix du peuple. Cependant, une collaboration entre l'exécutif et le Parlement n'est pas en soi contradictoire, cela n'est pas également contraire au principe de la

---

<sup>76</sup> Article 102 in fine de la Constitution.

<sup>77</sup> En droit constitutionnel, l'opposition est assimilée à la minorité parlementaire.

<sup>78</sup> Le parlementarisme rationalisé est un ensemble de techniques de droit constitutionnel et électoral qui vise à éviter une trop grande instabilité gouvernementale dans un régime parlementaire. On utilise maintenant cette expression pour définir les régimes parlementaires organisés de manière à éviter l'instabilité ministérielle chronique et à permettre un fonctionnement des institutions. Les techniques utilisées ont généralement pour objectif de rendre plus difficile, politiquement et constitutionnellement, la mise en œuvre de la responsabilité ministérielle.

<sup>79</sup> Défini comme un détournement de procédure, c'est-à-dire que la méthode de révision reste dans un cadre constitutionnel prévu, toutefois la portée de la révision dénature la volonté originelle des constituants.

séparation des pouvoirs. Toutefois, une collaboration de domination est préjudiciable aux jeunes démocraties comme Madagascar.

### b-L'usage abusif de l'initiative des lois par le Gouvernement

On sait que le Parlement doit être souverain dans ses choix législatifs, or l'exécutif peut s'ingérer dans le processus législatif, et la Constitution prévoit cette ingérence. Cette ingérence peut s'expliquer par l'existence de la nécessité des rapports entre l'exécutif et le Parlement, mais des interventions trop poussées finissent par paralyser le Parlement. Il est normal que l'exécutif dispose de l'initiative des lois, par contre il est critiquable que l'exécutif possède de larges moyens pour forcer le Parlement à adopter ses projets de loi et on sait qu'à Madagascar les projets de loi dépassent largement en nombre les initiatives parlementaires. En outre, le gouvernement a un droit à l'information sur les propositions de loi, et qu'il dispose aussi le droit de formuler ses observations (article 86 alinéa 3), et s'il s'avère aussi que si la proposition n'est pas du domaine de la loi, le gouvernement peut opposer l'irrecevabilité, en cas de désaccord entre les deux institutions, la Haute Cour Constitutionnelle peut se voir être saisie.

La Constitution de Madagascar donne concurremment l'initiative des lois au Gouvernement ainsi qu'aux parlementaires, dans la pratique, on constate un écart considérable entre les projets de loi et les propositions de loi, même si aucune règle ne définit une égalité mathématique entre les deux organes. En outre, l'initiative gouvernementale est confortée par des règles d'irrecevabilités héritées du système français.

La majorité des auteurs sont unanimes sur l'utilité et la nécessité que le Gouvernement puisse intervenir pour légiférer. Ainsi selon Georges Burdeau : « un gouvernement dépourvu de la faculté de légiférer serait aussi désarmé qu'un pilote privé de gouvernail ». Maurice Hauriou ajoutait que « l'initiative du projet de loi sera prise normalement par le pouvoir exécutif, parce que c'est au pouvoir responsable du passage à l'exécution que revient l'initiative de la mise en train d'une procédure qui doit aboutir à une décision exécutive ». Toutefois, les idées originelles de l'initiative gouvernementale en matière de loi sont détournées, alors la pratique constitutionnelle a vidé de toute substance les dispositions constitutionnelles. En effet, le partage de l'initiative des lois n'est plus qu'une disposition stylistique plutôt que d'une réalité constitutionnelle. La question qui se pose normalement est donc de savoir ce qui a fait cette réalité, qu'est ce qui a amené le déclin de l'initiative parlementaire ? On peut se perdre dans beaucoup d'analyses pour répondre à cette question.

Cependant, on peut retenir deux causes à savoir le tarissement de l'initiative parlementaire et toujours le problème de l'opposition parlementaire. En ce qui concerne la première cause, il faut savoir que les députés rechignent à prendre l'initiative des lois, parce qu'il faut une technicité avancée pour la confection d'une proposition de loi. En effet, on rencontre ce problème lorsque l'on sait que beaucoup de députés ne maîtrisent pas la légistique. Pour pallier à cela, un parlementaire bénéficie d'une assistance d'une personne qualifiée en la qualité d'assistant parlementaire. Mais à Madagascar la réalité est autre, en effet, la majorité des assistants parlementaires<sup>80</sup> ne sont que des personnes proches du député et qui ne sont pas aussi qualifiées que l'on ne le souhaite. En outre, il faut savoir que lors des préparations des projets de textes gouvernementaux, dans les différentes commissions au sein des Ministères, le gouvernement invite des personnes qui ont intéressé par le projet, mais pas de parlementaire. C'est une manière de dévaloriser le Parlement dans la confection des projets de loi. Le manque flagrant d'une opposition capable de contrecarrer le gouvernement est également la cause du tarissement de l'initiative parlementaire. En effet, la configuration des Assemblées fait que les parlementaires deviennent réticents à accorder du temps à la confection d'une proposition de loi.

#### c-L'exécutif : défenseur de ses projets de texte

Notons aussi que les membres gouvernement ont le droit de participer aux débats aux assemblées et ceux qui sont dans l'optique de défendre leurs projets de loi, dans le même esprit le Président de la République est autorisé à communiquer avec le Parlement par le biais d'un message (article 94 de la Constitution). Le droit de message peut être vu, d'une part comme un acte de courtoisie<sup>81</sup> et d'autre part comme un acte de doléance qui peut être soit une demande de nouvelle délibération d'une loi soit un message de portée politique générale destiné à attirer l'attention des représentants sur la gravité d'un problème. La lecture du message du Président ne donne pas lieu à un débat afin d'éviter qu'il use de son influence pour manipuler les parlementaires, mais le message du Président peut être décisif surtout dans les périodes de crise. (Exemple en France les messages du général de Gaule).

---

<sup>80</sup> Le recrutement est laissé à la discrétion du parlementaire, en principe l'ensemble des indemnités pour l'assistant parlementaire est prévu dans le budget de l'Assemblée nationale, et le paiement se fait également au sein du service financier. Cependant, la pratique est que le député prend les indemnités de l'assistant et que c'est lui qui le paie. Ce genre de pratique obscure est monnaie courante au sein de l'Assemblée nationale.

<sup>81</sup> Lors de l'entrée en fonction du Président.

L'Exécutif dispose de plusieurs façons de défendre ses projets de loi, la plaidoirie des membres du Gouvernement est bien préparée et dans le cas contraire, le Gouvernement peut reporter le débat par son rôle dans l'élaboration de l'ordre du jour des assemblées. L'omniprésence du Gouvernement durant la procédure législative ordinaire a fait que ce dernier soit la plaque tournante du domaine législatif. Ainsi, cantonner le rôle du Gouvernement à un exécuteur est de la loi est un abus de langage, puisque la pratique constitutionnelle à ériger le gouvernement à un superviseur du travail parlementaire, qui dispose à la fois de multiples moyens de faire fi des recommandations du législateur. Pas étonnant donc que l'équilibre du pouvoir, même si on se trouve dans un régime de collaboration, soit contesté et contestable.

#### d-Le vote bloqué de l'article 98 de la Constitution

L'article 98 de la Constitution malgache affirme que le gouvernement à la faculté de forcer les Assemblées à se prononcer sur un seul vote sur tout ou parti des dispositions des textes en discussion. Cette procédure est attentatoire aux droits du Parlement, ainsi le droit d'amendement se trouve réduit considérablement par la seule volonté du Gouvernement. Étant un instrument du parlementarisme rationalisé, le vote bloqué est dangereux, car il met à mal le consensus national dans la mesure où il dispense le Gouvernement de tout effort de rapprocher les différents points de vue qui s'oppose sur le texte en discussion.

Le vote bloqué est une arme redoutable aux mains du gouvernement, car d'une part il permet de museler l'opposition, et qui réduira ainsi au minimum le débat législatif, d'autre part c'est un moyen d'expression efficace de discipliner les députés au sein de la majorité afin d'éviter les sentiments de révolte ou de critique en les appelant à la cohésion et au loyalisme. Le recours au vote bloqué s'explique par l'envie de passer outre les amendements des parlementaires qui disent le pourrait aboutir à des obstructions systématiques.

L'origine du vote bloqué se trouve dans la Constitution française de 1958, cette envie de rationaliser les assemblées est due aux défauts des procédures législatives de la Troisième et de la Quatrième République française. Si on analyse la procédure du vote bloqué, deux libertés inhérentes au Parlement sont mises en péril, à savoir le droit aux amendements et le principe de spécialité du vote. Ainsi, grâce à cette procédure les députés seront condamnés à choisir le « tout ou rien ». L'article 98 de la Constitution de la Quatrième république affirme que le vote bloqué est accompagné de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement. On serait donc tenté d'affirmer que le vote bloqué n'est qu'une modalité de la question de

confiance, comme dit Capitant René<sup>82</sup> « Le vote bloqué, n'est rien d'autre qu'une modalité de la question de confiance. Dans le cas où l'assemblée s'apprête à déchirer l'unité d'un projet de loi par des aménagements propres à en trahir l'inspiration ou en élargir inconsciemment le champ d'application, le gouvernement peut mettre un terme à cette oeuvre de destruction en demandant le vote bloqué, c'est-à-dire un vote d'ensemble portant sur le texte initial du projet modifié par les seuls amendements qu'il accepte. Les députés peuvent voter pour ou contre l'ensemble ; seul leur droit d'amendement est donc restreint ; leur pouvoir d'adopter ou de rejeter la loi reste intact ; mais le rejet, dans ces conditions, prend nécessairement une signification politique : il équivaut au rejet de la confiance avec toutes les conséquences qui en découlent. Il en résulte une pression sur la majorité, dont les partisans de la Troisième et Quatrième République tirent scandale, mais qui est essentielle au régime parlementaire véritable, tel que la Cinquième République le conçoit et entend le pratiquer ». On comprend mieux donc la justification de cette procédure en France, puisque le vote bloqué limite l'augmentation exponentielle des amendements ainsi que la volonté de contrecarrer l'envie des députés de l'opposition à systématiquement obstruer la procédure législative. Cependant, rien ne justifie l'existence de cette procédure à Madagascar, en effet nombre de députés ignorent tout bonnement qu'ils peuvent enrayer le mécanisme législatif par le biais des amendements. En outre, l'opposition malgache n'est pas en mesure de freiner un projet de loi que le Gouvernement veut mettre en œuvre. Toutefois, il faut savoir que cette procédure n'est pas vraiment tentante pour les Gouvernements qui se sont succédé à Madagascar. Cela est sans doute dû au risque que présente l'engagement de la responsabilité ministérielle dans cette procédure.

Sur ce dernier point, à savoir l'engagement de la responsabilité ministérielle, il faut savoir que le vote bloqué est une manière de passer outre la volonté des Assemblées. En effet, selon les termes de l'article 98 de la Constitution « Le Gouvernement, en engageant sa responsabilité dans les conditions prévues à l'article 100 ci-dessous, peut exiger de chacune des Assemblées de se prononcer par un seul vote sur tout ou partie des dispositions des textes en discussion.... ». Ainsi, si le nombre de voix requis est atteint conformément à l'article 100, le texte gouvernemental est considéré comme voté sans passer par les débats et par conséquent par les amendements. Cette procédure montre que le vote de l'Assemblée à ce

---

<sup>82</sup>René Marie Alphonse Charles Capitant, né le 19 août 1901, à La Tronche (Isère) et décédé le 23 mai 1970 à Suresnes (Hauts-de-Seine), fils d'Henri Capitant, est un juriste et un homme politique français. Professeur de droit à l'université d'Alger en 1941. Par ailleurs membre du réseau de résistance Alliance, il est nommé commissaire à l'Instruction publique du Comité français de Libération nationale, puis ministre de l'Éducation nationale du gouvernement provisoire.

moment-là n'est pas une expression de sa volonté, mais plutôt une expression de sa résignation, comme le dit George Burdeau.

L'application du vote bloqué est assez large, puisque la disposition constitutionnelle ne mentionne pas si le vote bloqué est applicable aux lois ordinaires ou aux lois organiques. De ce fait, le vote bloqué peut être utilisé pour les deux types de lois. Quoi qu'il en soit le vote bloqué peut être vu comme un chantage. Les députés même les plus énergiques devront calmer leurs ardeurs quand ils feront face à cette procédure, parce que leurs votes pourront entraîner une instabilité institutionnelle et ministérielle.

#### e-La pression par la promulgation de la loi

Le Président de la République dispose aussi du pouvoir de promulgation<sup>83</sup> de la loi, mais d'abord c'est quoi la promulgation ? C'est l'acte par lequel le Président authentifie le texte de loi, constate la régularité de son adoption et la déclare valable. En promulguant, le Président ne fait pas œuvre de volonté législative, il se borne seulement à reconnaître que la loi a régulièrement pris naissance<sup>84</sup>. À première vue, cela semble admissible, car ce formalisme ne dénature pas le pouvoir de décision du Parlement, ici le pouvoir du chef d'État est en tout état de cause limité, car passé le délai de promulgation, il aura l'obligation de signer la loi votée régulièrement par le Parlement, il est à noter, qu'en droit constitutionnel la non-promulgation des lois est considérée comme un acte de haute trahison, le cas du Président Zafy Albert qui a été empêché pour ne pas avoir promulgué des textes de loi dans le délai imparti en est la preuve. La promulgation est donc une arme à double tranchante, car si elle peut menacer le Président, elle peut être également vue comme étant un moyen de pression.

Le pouvoir de promulgation du Président est un moyen de pression sur le Parlement, car avant l'expiration du délai de trois semaines, le Président pourra demander au Parlement une nouvelle délibération du texte de loi ou de certains de ses articles. En outre, cette nouvelle délibération ne peut être refusée, c'est là une sorte de veto suspensif qui peut permettre au Président d'obtenir l'abandon de certains textes ou de certains articles<sup>85</sup>. La promulgation est certes une procédure anodine, cependant l'origine de ce formalisme n'est pas neutre. En effet, on constate une volonté de faire entrer le Président dans le processus législatif, c'est une

---

<sup>83</sup> Article 59 de la Constitution.

<sup>84</sup> Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques, George BURDEAU, 20<sup>e</sup> édition, librairie générale de droit et de jurisprudence, R. Pichon et R. Durand-Auzias, p 628-629.

<sup>85</sup> C'était le cas en France en 1875 et en 1946 sous la quatrième République.

manière de renforcer le pouvoir de l'exécutif dans le processus législatif. À bien des égards, cela peut être pris comme un souci de parallélisme des formes, en effet comme on l'a vu l'initiative des lois est devenue un monopole de l'Exécutif, ainsi ce serait plus harmonieux que c'est un membre de l'Exécutif qui termine le travail.

La promulgation est sous-estimée, en ce sens qu'elle est vue par beaucoup de spécialistes comme étant qu'une simple formalité. Or, il s'agit plus d'un outil qui peut être puissant s'il est bien utilisé. Par exemple c'est une solution pour le président de faire savoir sa position sur un article ou l'ensemble du texte législatif.

#### f-La menace d'anéantissement du Parlement

Selon l'article 60 de la Constitution, le Président de la République dispose d'un moyen de pression puissant vis-à-vis du Parlement, il s'agit ici du pouvoir de dissolution de l'Assemblée nationale, c'est un moyen radical (élément essentiel du régime parlementaire) puisque de par cette dissolution, le Président renvoie les parlementaires devant les électeurs. Mais la Constitution mentionne expressément que la dissolution ne peut être prononcée qu'après information auprès du Premier ministre et après consultations du Président des deux chambres, donc, la dissolution ne peut résulter de l'acte unilatéral du chef de l'État, elle doit être le fruit d'une concertation entre les chefs d'institutions et le Président de la République. Une question se pose alors, c'est de savoir si les expressions « après information » et « après consultation » contenues dans l'article 60 de la Constitution peuvent peser dans la décision du Président de dissoudre le Parlement. Aux premiers abords, ces expressions semblent vouloir limiter le recours à la dissolution, mais des auteurs comme GEORGES BURDEAU affirment que ce n'est qu'une simple procédure<sup>86</sup> et que le Président reste le seul maître de la décision de dissoudre ou non l'Assemblée nationale. Donc le Chef de l'État demeure au-dessus de la mêlée. Une autre distorsion du régime semi-présidentiel est de donner cette faculté de dissolution aux mains du Président de la République. En effet, il semble plus logique que cette prérogative soit détenue par le Premier ministre, puisque c'est ce dernier qui est responsable vis-à-vis des représentants. Ainsi donc, pour un meilleur équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif, une réorganisation des moyens d'action est souhaitable.

Pourtant selon le parlementarisme classique, le pouvoir de dissolution résulte du fait que le Président de la République, de par son arbitrage, assure le bon fonctionnement des

---

<sup>86</sup> Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques, George BURDEAU, 20<sup>e</sup> édition, librairie générale de droit et de jurisprudence, R. Pichon et R. Durand-Auzias, p 646.

institutions de la république et par la même occasion la continuité de l'État. La réalité est toute autre, car le pouvoir de dissoudre l'Assemblée nationale permet au chef de l'État de demeurer au-dessus de la mêlée. Un autre postulat affirme que le sens de la dissolution se rapproche du referendum, car on pourrait considérer la dissolution comme un instrument de la démocratie plébiscitaire qui est la forme juridique de la délégation personnelle de la souveraineté populaire.

Cette procédure a pour socle le régime parlementaire, en retour l'Assemblée nationale peut engager la responsabilité ministérielle, mais de par les analyses, nous allons voir qu'engager la responsabilité gouvernementale s'avère être une entreprise difficile contrairement à la dissolution de l'Assemblée nationale, qui paraît aux yeux de certains analystes<sup>87</sup>, plus aisées, voire simplifiées. En effet, le recours à la dissolution est laissé à la discrétion du chef de l'État<sup>88</sup>, mais cette prérogative pourrait être neutralisée dans trois cas, à savoir l'intérim de la présidence, le recours aux pouvoirs extraordinaires et l'interdiction de la dissolution à jet continu<sup>89</sup>.

En définitive, les moyens d'action de l'exécutif vis avis du Parlement sont nombreux, le nombre de choix que l'exécutif peut faire pour mettre la pression est conséquent, cela a pour effet de confiner l'influence du Parlement, certains auteurs affirment même que le Parlement est sous tutelle de l'exécutif, mais ce qui est sûr c'est qu'on assiste à un affaiblissement général du rôle du Parlement, tant sa fonction de législateur est amoindrie que tant son rôle de contrepoids de l'exécutif est imperceptible. Cette situation laisse planer une atmosphère d'irrégularité et d'impunité, qui est contraire à l'État de droit ainsi qu'à la finalité des institutions démocratiques. Désormais on ne parle plus du Parlement législateur, mais d'Exécutif législateur. Pour Madagascar, le constat est implacable, nos règles constitutionnelles semblent sortir des analyses des technocrates anarchiques, qui laissent de côté la volonté du peuple. Dès lors le contrat social a été pipé, il n'y a même plus de contrat tant le vulgum pecus voit dans la Constitution un document de domination. En effet, la Constitution doit être avant tout un document de limitation de pouvoir qui a pour but de trouver le juste équilibre entre les pouvoirs. Or il est difficile d'affirmer que la Constitution de

---

<sup>87</sup> Entretien avec Ramanana Mampody Administrateur du service de la coopération interparlementaire au sein de l'Assemblée nationale.

<sup>88</sup> Que cela concerne le moment ou les motifs de la dissolution, Jean Gicquel, droit constitutionnel et institutions politiques, 12eme édition, MONTCHRESTIEN p 596-597.

<sup>89</sup> Jean Gicquel, droit constitutionnel et institutions politiques, 12<sup>e</sup> édition, MONTCHRESTIEN pages 597.

la Quatrième République soit capable de mettre un terme à ce cycle de désorganisation étatique que Madagascar connaît bien trop.

### 1-3-5-La déchéance momentanée du Parlement dans son rôle de législateur

#### 1-3-5-1-Les situations d'exception

Le pouvoir législatif est limité par le parlementarisme rationalisé, cependant la Constitution de la Quatrième république fait preuve de grandes largesses en en donnant au Chef de l'État des possibilités de se substituer au Parlement. En effet, les constituants ont permis au Président de la République de passer outre le pouvoir législatif, pour résoudre certaines crises graves.

On parle ici du déclin du rôle législatif du Parlement, en effet, la Constitution prévoit la substitution de l'exécutif au Parlement, deux cas peuvent se présenter soit l'application de la théorie des situations d'exception<sup>90</sup>, soit par le biais d'une loi d'habilitation du Parlement<sup>91</sup>. On parle ici des ordonnances, c'est quoi d'abord une ordonnance ? Ce sont des actes normatifs édictés par l'exécutif qui ont force législative, et elles ont la capacité d'abroger, de modifier ou de compléter la loi, l'existence de tels actes vont à l'encontre du principe de la séparation des pouvoirs. En ce sens que le domaine de la loi n'est plus l'exclusivité du Parlement, le recours excessif aux ordonnances comporte des risques sur le plan juridique (insécurité juridique : les ordonnances peuvent tuer la loi) ainsi que des risques sur le plan institutionnel (marginalisation et déclin du Parlement).

Concernant les situations d'exception, il y a en principe trois cas de figure :

#### a-L'état d'urgence

L'état d'urgence qui est proclamé par le Président de la République après conseil des ministres en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public ou à la sécurité de l'État, soit en cas d'événement qui par leur nature et leur gravité présente le caractère de calamité publique. Il peut être appliqué sur tout ou partie du territoire national et peut durer jusqu'à quinze jours.

---

<sup>90</sup> Article 61 de la Constitution.

<sup>91</sup> Article 104 de la Constitution.

### b-L'état de nécessité

L'état de nécessité qui est prononcé en cas de crise politique, économique ou sociale qui constitue une menace pour l'avenir de la nation et qui est susceptible d'entraver ou d'empêcher le fonctionnement normal des institutions, il peut être proclamé sur tout le territoire pour une durée n'excédant pas trois mois.

### c-La loi martiale

La loi martiale quant à elle peut être proclamée en cas d'attaque venant de l'étranger ou de troubles sanglants ou d'une insurrection armée et susceptible d'entraver le fonctionnement normal des institutions de l'État.

### 1-3-5-2-L'habilitation législative

Cette procédure a connu son apogée, après la fin de la Deuxième Guerre mondiale, en effet, la procédure législative classique empreinte d'un formalisme et d'une lenteur peu adaptée aux situations politiques et économiques du monde moderne était handicapante. Pour pallier à l'indigence et à la lenteur des procédures législatives ordinaires, la quasi-totalité des Constitutions du monde reconnaît aux exécutifs la possibilité d'intervenir dans des domaines qui sont normalement du domaine de la loi. Ce dessaisissement des assemblées parlementaires est particulièrement significatif aux États-Unis où une interprétation stricte de la nature du régime politique en vigueur interdirait au Président de bénéficier d'une délégation législative. Et pourtant, le Congrès, depuis plus de soixante-dix ans, a délégué à plusieurs reprises au Chef de la Maison-Blanche le droit de légiférer dans de nombreuses matières jusque là réservées aux lois formelles. La Cour Suprême, juge de la constitutionnalité des lois du pays, contrôle cependant les limites de ces pouvoirs délégués et pour éviter un auto dépouillement du Congrès, n'admet pas que des pouvoirs exclusivement législatifs soient délégués<sup>92</sup>. L'exemple de la France sous la Quatrième République était encore plus frappant puisque la Constitution était formelle : « l'Assemblée nationale vote sur la loi. Elle ne peut déléguer ce droit ». Les constituants français de l'époque avaient considéré que si la délégation est accordée au pouvoir exécutif, celui-ci peut être amené à en abuser et mettre à mal la suprématie de la représentation nationale. Toutefois, sous la pression des événements de politique intérieure et internationale, le législateur va avoir recours, pour contourner cette disposition, à toute une série de procédés que la juridiction administrative et la doctrine se

---

<sup>92</sup> Kossi Somali, *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique*, pages 145.

sont efforcées de justifier par des raisonnements plus ou moins hardis. La Constitution de 1958 a mis fin à cette situation en institutionnalisant la délégation de pouvoirs. L'article 38 dispose : « le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnance pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication, mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. À l'expiration du délai mentionné au premier alinéa de cet article, les ordonnances ne peuvent être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif ». Les nouvelles Constitutions africaines n'ont pas fait exception à la règle et ont emprunté à la France la technique des ordonnances.

Concernant la loi d'habilitation, Madagascar n'a connu que deux délégations de légiférer formelles à savoir celles de 1960 et de 1962. L'exécutif de la deuxième République et de la troisième (et sûrement de la Quatrième République) n'a jamais eu recours à ce procédé malgré les dispositions constitutionnelles autorisant cette pratique, d'ailleurs ils ont usé avec astuces de leur droit de légiférer entre les sessions parlementaires pour déjouer les inconvénients de la procédure de l'habilitation préalable.

Il serait mieux pour Madagascar d'avoir des parlementaires qui ne se limitent pas à rejeter en bloc ou à accepter en blocs projets de loi présentés par l'exécutif, mais qui aura l'audace de créer un débat démocratique, qui est la base de la concertation démocratique.

### 1-3-5-3-Le procédé référendaire

L'article 5 de la Constitution affirme que la souveraineté appartient au peuple qu'il exerce soit par ses représentants élus ou par la voie du référendum. Le référendum fait appel directement au peuple pour une question importante à caractère national et c'est le Président de la République qui décide en Conseil des Ministres de son utilisation<sup>93</sup>. Cela altère lourdement le travail parlementaire, car il peut être institué pour corriger, par une participation directe du peuple, l'œuvre législative du Parlement. Dans ce cas sa raison d'être est exclusivement de permettre aux citoyens de déterminer le contenu de la loi sous condition que la consultation ne mette pas en cause les organes de l'État. Le référendum n'est pas

---

<sup>93</sup> Article 55 alinéa 5 de la Constitution.

obligatoire pour chaque norme impersonnelle sauf pour tout traité d'appartenance de Madagascar à une organisation d'intégration régionale<sup>94</sup> et pour le cas du retrait aussi.

L'article 5 de la Constitution a le mérite de concilier démocratie directe et démocratie représentative. L'article 55 alinéa 5 prévoit que c'est le Président de la République qui est détenteur de l'initiative du référendum. La Constitution n'est pas prolixe sur les matières que le référendum touche, de ce fait, chaque question que le Président estimera importante peut-être posée pour une consultation populaire. Il s'agit vraisemblablement donc d'un pouvoir discrétionnaire du Président. La question qui se pose donc est de savoir s'il est possible de contester cette prérogative présidentielle. Puisqu'il faut savoir que l'initiative référendaire est une arme redoutable capable de faire basculer un régime. D'ailleurs, Madagascar a connu moult référendums taxés d'être des fraudes à la Constitution.

Or il faut savoir qu'il est difficile de contrôler le pouvoir du président en ce qui concerne l'initiative du référendum. En effet deux principes se dressent à ce contrôle. Premièrement, le décret de convocation du référendum est considéré comme un acte de gouvernement, du moins en droit comparé. Deuxièmement il est difficile de mettre en place un contrôle a posteriori du référendum, car c'est inconcevable qu'un Cour puisse juger l'expression directe de la souveraineté nationale.

Si l'on se réfère d'une part à la théorie de l'acte du gouvernement et à l'impossibilité pour une juridiction constitutionnelle de contrôler les vœux du peuple exprimés au travers du référendum, il apparaît évident que les juges constitutionnels aussi puissants soient-ils auront du mal à empêcher l'organisation d'un référendum par le Président de la République et à barrer la route à un « aventurier » résolu à faire passer au besoin par la fraude électorale la décision d'en appeler au peuple pour la résolution d'un problème engageant l'avenir du pays. Le chef de l'État dispose ce faisant d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation qui peut décider d'un référendum sur toute question d'intérêt national.

---

<sup>94</sup> Article 137 de la Constitution.

## Conclusion de la première partie

La confiance entre les citoyens et l'État est ébranlée, le contrat social est dénigré. L'attitude immature de nos dirigeants et de nos citoyens a été désastreuse. À un point où Madagascar possède tous les caractères d'un État néo-patrimonial. Le jeu des institutions n'est plus amène de tempérer l'élan dictatorial des dirigeants qui se sont succédé.

Le processus qui nous a emmenés dans cette situation n'est pas en soi illogique. En effet, la personnalisation ainsi que la personnification du pouvoir qui avait toujours existé dans nos coutumes a persisté, même après 1960. D'ailleurs, le parachutage juridique dont était victime notre pays a accentué le phénomène. Pas étonnant donc que cela se répercute dans la Constitution. Une Constitution qui ne se cache plus de proposer un équilibre des pouvoirs, même si on se trouve dans un système de collaboration. En effet, l'exécutif est au-dessus de la mêlée, certes, il y a des avantages à en tirer, mais il ne faut pas également oublier les conséquences néfastes qui peuvent en résulter. Dans tous les cas, la Constitution de la Quatrième République prône sans ambiguïté la rationalisation pure et simple du Parlement, que ce soit sur le domaine législatif ou sur le domaine de ses relations avec l'Exécutif.

**DEUXIÈME PARTIE : LA DIFFICULTÉ  
TECHNIQUE DES MOYENS DE CONTRÔLE**

## 2-La difficulté technique des moyens de contrôle

La fonction de contrôle peut apparaître importante pour une raison spécifique aux pays africains, en particulier pour Madagascar. En effet, les premières années des indépendances ont illustré qu'en l'absence de tout contrôle, la concentration des pouvoirs entre les mains d'un seul individu à savoir le chef de l'État s'est avérée dangereuse pour le partage du pouvoir. Elle explique, dans une large mesure, les dérives dictatoriales et les crises économiques qui ont secoué le pays pendant près d'un quart de siècle.

La théorie de la séparation des pouvoirs insiste sur l'idée que le pouvoir législatif joue le rôle de contre-pouvoir à l'égard de l'Exécutif, à cet effet la Constitution a prévu différentes procédures allant en ce sens<sup>95</sup>. Le contrôle parlementaire est l'un des piliers de l'État de droit, alors l'Exécutif et l'administration doivent demeurer sous le regard des représentants du peuple. Mais les moyens mis à disposition des parlementaires semblent souffrir d'une inefficacité patente, qu'il s'agit du contrôle information qui est dénuée de toutes contraintes pour le Gouvernement (2-2) ou du contrôle sanction qui semble être le mont Everest pour les parlementaires(2-1). Les causes de cette inefficacité (2-3) semblent être difficiles à cerner, mais un des problèmes majeurs concerne l'opposition au sein des Assemblées.

D'ailleurs comment ne pas parler du contrôle financier de l'État qui fait l'objet d'un désintéressement ahurissant de la part de nos représentants (2-4).

---

<sup>95</sup> Article 102 et 103 de la Constitution.

## 2-1-Le contrôle sanction du Parlement : la mise en jeu de la responsabilité politique : le mont Everest

### 2-1-1-La question de confiance

L'article 100 de la Constitution affirme que « Le Premier Ministre, après délibération en Conseil des Ministres, peut engager la responsabilité de son Gouvernement en posant la question de confiance. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après le dépôt de la question. S'il est mis en minorité par les deux tiers des membres composant l'Assemblée nationale, le Gouvernement remet sa démission au Président de la République. » Le droit parlementaire qualifie cette démarche gouvernementale de « question de confiance » et peut somme toute se résumer à la question suivante : m'aimez-vous encore, soutenez vous encore ma politique ; si oui, prouvez-le ; si non, je me retirerai avec toutes les conséquences que cette défiance pourrait comporter pour votre propre avenir politique.

Ici donc, l'initiative provient du Gouvernement, dans la logique des choses, il cherchera à savoir si la majorité des représentants lui fait confiance. C'est également un moyen de mettre un peu d'ordre au sein de la majorité, toutefois on sait que au sein de l'Assemblée nationale malgache, on ne distingue pas une majorité stable. Car en effet, même si le vagabondage politique est interdit, force est de constater que les sanctions de ces pratiques illicites sont quasi non appliquées.

Cette mesure est une simple formalité dont l'opportunité est laissée à la discrétion du Premier ministre. Cependant, il faut savoir que le Président a son mot à dire en ce qui concerne la question de confiance, en effet la disposition constitutionnelle affirme que décision devra être prise en Conseil des Ministres, or on sait que c'est le Président de la République qui préside ce genre de conseil. En tout cas, cette prescription constitutionnelle invite à une concertation de tous les acteurs du gouvernement avant de demander la confiance des députés.

Dans la pratique constitutionnelle malgache, le refus de confiance reste un cas très rare. D'autant plus que l'on ne verra pas un Premier ministre poser la question de confiance si le contexte politique n'est pas en sa faveur. C'était le cas en France, dans les débuts de la Cinquième République, les premiers gouvernements soucieux de marquer qu'ils tenaient leur légitimité de leur seule nomination du Président de la République, n'ont pas systématiquement sollicité la confiance de l'Assemblée lors de leur entrée en fonction.

La question de confiance reste peu probable pour renverser un Gouvernement puisque dès lors le gouvernement ne détient aucune majorité absolue au sein de l'Assemblée, il pourra faire fi d'engager sa responsabilité devant les représentants sur son programme.

Ainsi, on peut en déduire que la question de confiance n'est pas la mesure la plus appropriée pour sanctionner le Gouvernement.

### 2-1-2-La motion de censure

La motion de censure est quant à elle une initiative des parlementaires, elle est prévue par l'article 103 de la Constitution, cette mesure est la meilleure sanction que peut brandir le Parlement face au Gouvernement. Toutefois, on aperçoit la manifestation du parlementarisme rationalisé, puisque cette procédure est fortement encadrée. Cela est sans doute dû à l'envie d'éviter motions hâtives et irréfléchies de la part du parlement.

Ce système est apparu de manière coutumière en Grande-Bretagne, elle est apparue pour la première fois en France sous la monarchie de Juillet<sup>96</sup>, en effet en ce temps-là, la Monarchie était en train de se muter en une monarchie libérale. C'est dans ce contexte que l'idée de rendre responsable le Gouvernement fut établie. Cette technique est la pierre angulaire en régime parlementaire puisqu'elle permet de contrebalancer la dissolution des assemblées.

À Madagascar, la Constitution de la Quatrième République avait prévu cette technique, à savoir qu'elle ne se base pas sur une faute civile ou pénale, mais sur la capacité du Gouvernement à mettre en œuvre la Politique Générale de l'État. De ce fait, son domaine d'application est très large, puisque la Politique Générale de l'État couvre beaucoup de domaine. C'est ce qui s'est passé à Madagascar en 1995 avec le Premier ministre Emmanuel Rakotovahiny<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup>Proclamée le 9 août 1830, après les émeutes dites des « Trois Glorieuses », la monarchie de Juillet (1830-1848) succède en France à la Restauration. La branche cadette des Bourbons, la maison d'Orléans, accède alors au pouvoir. Louis-Philippe Ier n'est pas sacré roi de France mais intronisé roi des Français. Son règne, commencé avec les barricades de la révolution de 1830, s'achève en 1848 par d'autres barricades, qui le chassent pour instaurer la Deuxième République. La monarchie de Juillet, qui a été celle d'un seul roi, marque en France la fin de la royauté. Elle fait suite à la Monarchie dite "Conservatrice" qui dure de 1814 à 1815, et 1815-1830, qui installe la Restauration. La Monarchie de Juillet est dite "Libérale", et le monarque doit renoncer à la Monarchie absolue de droit divin.

<sup>97</sup>Emmanuel Rakotovahiny, né en 1938, est un docteur vétérinaire et homme politique malgache, Premier ministre de 1995 à 1996, durant la présidence d'Albert Zafy.

L'article 103 de la Constitution affirme que L'Assemblée nationale peut mettre en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par la moitié des membres composant l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après le dépôt de la motion. La motion n'est adoptée que si elle est votée par les deux tiers des membres composant l'Assemblée nationale. Si la motion est adoptée, le Gouvernement remet sa démission au Président de la République , il sera procédé à la nomination d'un Premier Ministre dans les conditions prévues à l'article 54 ci-dessus ». À la lecture de cet article, on remarque que la mise en responsabilité du gouvernement est un vrai parcours du combattant, c'est d'autant compréhensible après les échecs de la Troisième République. Premièrement, avoir la moitié des signatures des députés est très peu probable, puisque la configuration de l'hémicycle est très hétéroclite et que le vagabondage politique est courant, ainsi difficile de faire une prédiction plus ou moins exacte. En outre, le Gouvernement utilise des subterfuges, parfois illicites pour faire désister les députés. Deuxièmement, la procédure est limitée dans les temps, c'est dire que 48 heures ne sont pas suffisantes pour préparer les discours surtout dans un contexte de mise en responsabilité du Gouvernement. Et dernièrement le vote doit retenir plus de deux/tiers des députés. Et c'est peu probable que l'on puisse réunir autant de votes, car le paysage politique et le dysfonctionnement des partis à Madagascar instituent une atmosphère instable et corruptible. Cependant, on peut affirmer que ces conditions et ces procédures montrent le souci des rédacteurs de la Constitution de concilier deux notions antagonistes : responsabilité gouvernementale et stabilité gouvernementale. Enfin, il faut savoir qu'il est interdit de déposer des motions de censure à jet continu durant une même session. Certes, cette interdiction n'est pas mentionnée expressément dans les textes, mais pour éviter une instabilité chronique, on peut prendre cette interdiction comme légitime et sensée.

Quoi qu'il en soit à Madagascar force est de constater de voir que les moyens d'action des parlementaires vis-à-vis du Gouvernement sont fortement encadrés. Cela peut s'expliquer par l'immaturation des parlementaires, cependant dans le contexte actuel, le renforcement et la fortification des moyens de contrôle du Parlement est souhaitable.

### 2-1-3-L'engagement de la responsabilité par le vote d'un texte

L'article 98 de la Constitution dispose que : « Le Gouvernement, en engageant sa responsabilité dans les conditions prévues à l'article 100 ci-dessous, peut exiger de chacune

des Assemblées de se prononcer par un seul vote sur tout ou partie des dispositions des textes en discussion... ». Cette mesure est considérée comme le système du vote bloqué, c'est-à-dire qu'il limite le droit à l'amendement ainsi les débats des parlementaires. Cette disposition constitutionnelle malgache suppose plus une prérogative du gouvernement qu'une sanction de l'Assemblée nationale. L'initiative ici appartient encore au chef du gouvernement, cette procédure peut être utilisée dans le cas où le Gouvernement souhaiterait qu'un texte de loi puisse être rapidement appliqué sans passer par la longue procédure des débats et des amendements. Ce texte ne peut qu'être que crucial pour la mise en œuvre de la Politique Général de l'État. De ce fait, le domaine d'application de cette mesure est donc vaste. La procédure est relativement simple puisqu'il est possible qu'il s'agisse d'un texte lors des sessions extraordinaires, à condition que ces textes aient été déposés dans les quarante-huit heures de l'ouverture de la session. Par contre, pour les sessions ordinaires, il faut compter dans les huit derniers jours de chacune des sessions.

Il faut savoir que l'article 98 signifie que dans le cas où le texte dans lequel s'engage le Gouvernement n'est pas adopté, la conséquence serait la démission du Gouvernement. Plus précisément, dans les 24 heures du rejet du texte. Mais c'est très improbable vu la configuration actuelle du Parlement malgache.

Même s'il s'agit d'un moyen de pression du Gouvernement envers le Parlement, cette disposition constitutionnelle donne dans une certaine mesure l'occasion aux parlementaires de désavoués la politique gouvernementale. En effet, l'article 98 de la Constitution est avantageux par rapport au gouvernement, toutefois, il arme également le Parlement. Mais cela reste improbable et presque impossible.

## 2-2-Le contrôle information du Parlement : sans contrainte pour le gouvernement

### 2-2-1-Les questions écrites : une procédure négligée et inopérante

Les questions écrites sont plus un moyen d'information que de contrôle, ce n'est pas pour autant qu'elles sont négligeables<sup>98</sup>. Les questions sont laissées à la latitude des parlementaires et le ministre ou le Premier ministre dispose en principe d'un mois pour y répondre, mais il y arrive que le délai ne soit pas respecté intentionnellement par le ministre, rien ne semble forcer le ministre à répondre<sup>99</sup>, d'autant plus, le ministre réticent à répondre pourra toujours invoquer à tort et à travers le caractère secret de la matière. Les questions écrites tiennent une place importante ainsi elles ont obtenu une place dans la Constitution.

En ce sens que, l'article 102 de la Constitution réserve une séance par quinzaine au moins (même en session extraordinaire) aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement. Les questions écrites constituent une prérogative individuelle du parlementaire malgache, ces questions visent soit un ministre soit le Premier ministre<sup>100</sup>, mais notons que le parlementaire, auteur d'une question écrite, ne pourra en aucun cas mettre en cause les actes du Président de la République, cela accentue bien sûr la toute-puissance du Président.

Alors qu'en France, le nombre des questions écrites surclasse largement celui des questions orales<sup>101</sup>. En Afrique, la tendance est tout autre, les Parlements des anciennes colonies françaises manifestent très peu d'intérêt à l'égard des questions écrites. Un exemple, celui du Burkina Faso de 2002 à 2003, on n'a dénombré que quinze (15) questions écrites contre soixante-neuf (69) questions orales<sup>102</sup>. Le Parlement malgache semble suivre cette ligne assez menaçante.

En effet, la réalité malgache est assez inquiétante, car le parlementaire malgache semble méconnaître cette prérogative qu'on lui accorde, selon un responsable au sein de l'administration de l'Assemblée nationale, le parlementaire use très rarement de cette technique. Cela pourrait s'expliquer par le manque de volonté politique<sup>103</sup>. Bref, les questions écrites ne se sont pas encore intégrées dans notre culture constitutionnelle, en ce sens que

---

<sup>98</sup> En vertu de l'adage « l'information est l'oxygène de la démocratie ».

<sup>99</sup> Il y a un vide constitutionnel en la matière.

<sup>100</sup> En droit comparé, seules les questions qui concernent la politique générale de l'État sont posées au Premier ministre.

<sup>101</sup> 16 452 questions écrites ont été posées en 200 contre 663 questions orales.

<sup>102</sup> Kossi Somali, Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique, pages 338.

<sup>103</sup> Selon les dires de RamananaMampody professeur de science politique au sein de l'ENAM.

même le règlement intérieur de l'Assemblée nationale ne contient que très peu de dispositions en la matière (contrairement aux questions orales) or elles sont des moyens de pression et de transparence à la disposition des parlementaires. Les questions écrites sont un moyen d'information qui semble être d'un autre temps, le formalisme ainsi que la non-garantie d'une réponse dissuade les parlementaires à recourir à cette procédure. Par ailleurs, aucun texte juridique ne mentionne la publication des questions écrites ainsi que de leurs réponses, certes la tradition républicaine veut que l'on les publie dans le Journal Officiel, toutefois cette tradition est dépourvue de force obligatoire. Une autre défaillance des questions écrites également pour le cas de Madagascar est la structure même de l'administration de l'Assemblée nationale, en effet les questions sont prises en charge par le Secrétaire Général qui doit les transmettre au ministre concerné, or le secrétariat général est souvent obstrué par d'autres missions.

Il faut savoir que cette procédure est illimitée, d'une part elle peut porter sur n'importe quelle question (local, individuel, fiscal...) d'autre part tout député peut déposer autant de questions écrites qu'il le souhaite. D'autant plus que cette procédure n'est pas fixée dans le temps, c'est-à-dire qu'un parlementaire peut déposer une question écrite même si l'assemblée ne siège pas. Cette simplicité fait la force de cette procédure, ainsi si les parlementaires malgaches usaient à bon escient de cette prérogative, ce serait une avancée fondamentale dans l'efficacité des institutions. Cependant, il faut savoir que cette simplicité peut être une menace. Comme en France, la mesure a été la victime de son succès, à un point où l'augmentation des nombres des questions écrites a doublé en moins de 10 ans.

### 2-2-2-Questions orales : une procédure fortement encadrée

Les questions orales se fondent sur deux idées, d'une part c'est un moyen dont dispose le parlementaire pour contraindre un ministre de répondre à ses interrogations, et d'autre part c'est un moyen au Gouvernement de se justifier sur une question donnée. En droit constitutionnel malgache, les questions orales ont une double valeur, d'une part, une valeur juridique, car la Constitution la mentionne expressément<sup>104</sup> et, d'autre part, une valeur démocratique, car les questions orales sont un moyen d'information non négligeable et l'on sait que dans une démocratie digne de ce nom l'information joue le rôle d'oxygène. Mais les questions orales sont dépourvues de spontanéité, les questions orales sont une mise en scène,

---

<sup>104</sup> Article 102 de la Constitution.

car les questions sont enregistrées au préalable<sup>105</sup>. D'abord toutes les questions ne sont pas retenues, un parlementaire peut inscrire une question, mais il n'aura pas la garantie d'avoir la réponse, d'emblée une sélection se fait, en ce sens que leurs inscriptions à l'ordre du jour sont soumises à la discrétion de la Conférence des Présidents. S'il s'agit d'une question sans débat, le temps de parole, en pratique, est de deux (2) minutes et que l'auteur de la question ne dispose que d'une seule intervention après la réponse du ministre intéressé après aucune intervention ne peut avoir lieu et aucun vote ne peut intervenir. Souvent les questions posées par les parlementaires restent sans écho et que les ministres se contentent de donner des réponses succinctes et évasives. S'il s'agit d'une question avec débat c'est-à-dire d'ordre général<sup>106</sup> son auteur aura droit à dix (10) minutes au maximum pour prendre la parole, après la réponse du ministre compétent, le Président organise le débat au vu de la liste des orateurs inscrits et donne la parole à chacun d'eux, le ministre quant à lui peut répliquer s'il le juge utile.

Les questions orales sont fortement encadrées, cela permet au Gouvernement de ne pas être pris au dépourvu, et cela enlève également la spontanéité des questions pour les parlementaires. En outre, comme pour les questions écrites, le ministre peut donner une réponse incomplète en invoquant à tort ou à raison la sensibilité de la matière. L'opposition aura donc une marge de manœuvre assez restreinte. Pour pallier à cela, il serait intéressant de piocher dans le droit comparé. Par exemple en droit français, il existe les questions au Gouvernement. Elles sont élaborées par la Conférence des Présidents et ont été mises en œuvre en 1974 en marge du règlement intérieur à raison d'une séance d'une heure par semaine. Durant cette procédure, la répartition de la parole entre les groupes politiques est proportionnelle à leur importance numérique. Toutefois, ce serait plus judicieux pour la démocratie de donner un temps de parole plus longue à l'opposition qu'à la majorité. Contrairement aux questions orales classiques, les questions au Gouvernement ne sont ni déposées, ni notifiées, ni préalablement publiées. En outre, leurs contenus ne sont pas communiqués au Gouvernement. Ce genre de questions attire sans aucun doute l'intérêt du public puisque ces séances sont caractérisées par la spontanéité. La mise en œuvre de la question au Gouvernement montre à quel point il est intéressant les conséquences d'une petite modification du règlement intérieur.

---

<sup>105</sup> Article 176 de l'arrêté N° 67 — AN portant règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

<sup>106</sup> Article 178 de l'arrêté N° 67 — AN portant règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

En effet, ce n'est pas anticonstitutionnel de mettre en place ce genre de pratique afin de contrecarrer l'obscurantisme et l'opacité du Gouvernement. Cela démontre également la capacité du Parlement à édicter des normes pour améliorer le contrôle du Gouvernement. Ainsi, on peut donc dire que le Parlement dispose de tous les mécanismes juridiques nécessaires pour faire de son contrôle un moyen de rééquilibrage des pouvoirs.

### 2-2-3-L'interpellation : une pratique peu probable

L'interpellation peut se définir comme une demande d'explication faite par un parlementaire au Gouvernement pour qu'il s'explique sur ces actions ou sur sa politique. Dans de nombreux pays, cette procédure s'apparente à celle des questions orales avec débat<sup>107</sup> à la différence qu'à la fin du débat l'Assemblée vote une résolution qui exprime son point de vue sur la question. À l'extrême, elle pourrait se terminer par l'engagement de la responsabilité gouvernementale. Dans le droit constitutionnel malgache, l'interpellation est encore équivoque. Elle se confond avec la procédure des questions orales avec débat à la différence qu'elle serait sanctionnée à la fin par une résolution de l'Assemblée. La recevabilité est soumise à une seule condition selon le règlement intérieur des assemblées<sup>108</sup>. La recevabilité de l'interpellation est soumise à une condition qui est la précision de l'interpellation « sur un sujet bien précis » or cette notion reste ambiguë et difficile à cerner et il importe de savoir que c'est la Conférence des Présidents qui décidera de la recevabilité de l'interpellation même si aucun article du règlement intérieur ou de la Constitution ne dispose que cette prérogative appartient véritablement à la Conférence des Présidents. Ce contexte est critiquable puisque l'interpellation ne doit pas être prise à la légère, par ailleurs son opportunité devra faire une étude bien approfondie. Cependant sur ce dernier point, il est à noter que les textes ne sont pas prolixes, dans ce cas on considère qu'il appartient à la Conférence des Présidents de décider de l'opportunité de l'interpellation. Ce qui serait mieux, c'est qu'avant de faire une interpellation sur une question donnée, le Conseil d'État pourrait donner son avis. Un avis qui serait bien sûr obligatoire.

L'interpellation est une procédure plus énergique que les questions orales, en effet elles permettent de mettre une pression supplémentaire au Gouvernement. L'interpellation est, certes, prévue par la Constitution<sup>109</sup> toutefois son contour est encore assez flou. En effet,

---

<sup>107</sup> Bernart CHANTEBOUT, droit constitutionnel, 24<sup>e</sup> Édition, pages 223. La France sous la troisième et la quatrième République.

<sup>108</sup> Article 172 de l'arrêté N° 67 — AN portant règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

<sup>109</sup> Article 102 de la Constitution

aucun texte ne donne véritablement les limites des questions posées pour l'interpellation, par ailleurs les modalités de l'interpellation demeurent également évasives. En effet, il est très important par exemple de savoir qui possède l'initiative de l'interpellation. Est-ce que c'est possible de donner l'initiative à un député isolé ? L'interpellation si elle est ouverte à tous les députés, il y a un risque encouru de déstabilisation. Par contre si elle est fermée, cela va reléguer la mesure à une pratique peu probable.

Dans tous les cas, le domaine de l'interpellation à Madagascar est très peu probable, certes, cette procédure peut être utilisée comme une menace ou un chantage pour obtenir du Gouvernement quelques avantages, mais dans la majorité des cas, l'interpellation n'aboutit à aucun résultat tangible.

#### 2-2-4-La commission d'enquête : un moyen peu efficace

Les commissions d'enquête auront pour but essentiel d'éclairer l'Assemblée sur des faits déterminés qui souvent ont des fortes résonances sur l'opinion publique. La création d'une commission d'enquête est un acte purement parlementaire pourtant la création d'une commission d'enquête est fortement encadrée.

##### 2-2-4-1-L'encadrement de la création des commissions d'enquête

- Il est à noter que pour la création d'une commission d'enquête, il faudrait une initiative venant d'au moins huit parlementaires<sup>110</sup> alors qu'en droit comparé, notamment en France, la proposition de création d'une commission d'enquête peut résulter d'un seul parlementaire.
- Séparation des pouvoirs oblige, la création d'une commission d'enquête se voit interdite lorsque les faits ont donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Cela paralyse le parlementaire en matière d'enquête, il faudrait alors que l'existence des poursuites judiciaires ne freine pas la création d'une commission d'enquête, mais atténue seulement ses pouvoirs d'investigations. À Madagascar l'article 179 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale va en ce sens en disposant que « .... La commission d'enquête est créée pour plus de clarté et de transparence même si une poursuite judiciaire est déjà entamée pour une affaire déterminée... ».

---

<sup>110</sup> Article 179 de l'arrêté N° 67 — AN portant règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

- La proposition d'une résolution de création d'enquêtes est irrecevable si elle tend à reprendre les travaux d'une commission d'enquête antérieure sauf après l'expiration d'un délai de douze mois après la fin de la mission de la commission créée antérieurement<sup>111</sup>.
- Il serait aussi logique de rappeler la contrainte temporelle, car il est improbable que la Constitution de telle commission soit concevable lorsque l'Assemblée ne siège pas. La création de ces commissions doit alors forcément être décidée dans une session ordinaire (60 jours), l'autre session est consacrée principalement à l'adoption de la loi de finances.

Voilà ce qu'il en est des entraves à la création des commissions d'enquêtes, voyons maintenant les problèmes que rencontrent les commissions au cours de ses travaux.

#### 2-2-4-2-Les difficultés rencontrées par les commissions d'enquête

- Toutes commissions d'enquête sont vouées à disparaître, elles ont un caractère éphémères<sup>112</sup>. En principe, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits qui ont motivé sa création, mais dans la pratique elle prend fin par le dépôt de leur rapport. Le problème est que ce dépôt doit être effectué au plus tard à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date d'adoption de la résolution qui a créé la commission d'enquête. À défaut de respecter ce délai, le Président de la commission devra remettre tous les documents en sa possession au Président de l'Assemblée, en outre ils ne feront pas objet à publication ni à débat.<sup>113</sup>.
- Les membres de la commission sont tenus au secret à défaut seront punis d'un emprisonnement d'un mois à six mois et d'une amende de 2500 à 150 000 francs<sup>114</sup>. Beaucoup estiment que cette obligation au secret joue en défaveur de la commission, en ce sens que l'opinion publique ignore les travaux qu'elle mène.
- Si on parle d'enquête, on parle d'investigations et cela signifie des moyens que ce soit logistique ou pécuniaire. Toutefois, il faut savoir que les commissions d'enquête souffrent d'un manque flagrant de moyens pour mener à bien leurs missions.

<sup>111</sup> Article 181 de l'arrêté N° 67 — AN portant règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

<sup>112</sup> Article 186 de l'arrêté N° 67 — AN portant règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

<sup>113</sup> Article 187 de l'arrêté N° 67 — AN portant règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

<sup>114</sup> Article 378 du Code pénal malgache.

Contrairement à ce qui se passe dans les pays développés, à Madagascar les commissions d'enquête n'ont pas réellement de pouvoir d'investigations.

- Le manque de pouvoir de contrainte des commissions d'enquête, en effet elles ne peuvent pas en aucun cas forcer le Gouvernement à lui fournir les documents qu'elles veulent. En outre, le Premier ministre ou le ministre peut interdire la communication d'un document ou d'un fonctionnaire de se présenter devant la commission. Il n'est pas rare également que le Gouvernement invoque à tort l'obstacle du secret de l'information judiciaire et du secret professionnel pour ignorer les commissions d'enquête. Dans ces conditions, faute de disposer d'un véritable pouvoir de contrainte à l'encontre du Gouvernement, la commission n'est pas en mesure de recueillir une information satisfaisante de nature à éclairer l'opinion publique sur l'objet de l'enquête.

#### 2-2-4-3-Des résultats peu fiables

La mission d'une commission d'enquête est claire, elle consiste à renseigner la représentation nationale sur une situation donnée pour lui permettre de mieux contrôler le Gouvernement. À cet effet, la commission est appelée à établir un rapport qui comporte notamment, les résultats et les observations relatives à l'objet de l'enquête et les propositions de nature à prévenir le renouvellement des carences et déviations relevées. Mais, ici aussi, comme d'ailleurs tout au long de la procédure, tout est fait pour éviter une remise en cause de la politique générale du Gouvernement. Ce dernier arrive sans peine à neutraliser l'efficacité des commissions d'enquête. Certes, une commission d'enquête ne devra pas se muter en commission pénale ou de discipline, cependant il est inquiétant de savoir que cette procédure parlementaire est tellement parasitée. Deux raisons principales font de la commission d'enquête, une procédure dénuée de réalisme, à savoir son caractère non obligatoire ainsi que les moult entraves juridiques qui se dressent contre elles.

Mal informés par le Gouvernement et ne fournissant pas eux-mêmes d'efforts supplémentaires pour traquer la vérité, les parlementaires malgaches ne sont pas en mesure de jouer le rôle d'agent de liaison entre le Gouvernement et les électeurs.

### 2-2-5-Le contrôle de l'application des lois

Le suivi et l'application des lois est devenu une des missions principales du Parlement .Il poursuit un double objectif : veiller à l'application des lois votées et pesées sur les conditions concrètes de leurs mises en œuvre. En principe, cette mission appartient aux commissions permanentes, mais à Madagascar les commissions permanentes ont pour but de préparer le débat législatif en séance plénière<sup>115</sup>. On remarque donc, que nous avons pris du retard. Par exemple en France, plusieurs instruments ont été mise en place afin d'aider les commissions permanentes pour le contrôle de l'application des lois, comme la présentation de rapport d'application des lois par le Gouvernement, la création de délégations parlementaires spécialisées.

Le contrôle de l'application des lois est un domaine que les parlementaires devront renforcer et protéger. En effet, la complexification des lois les rend de plus en plus tributaires de textes réglementaires d'application. Ainsi donc, pour éviter une dénaturation de la loi ainsi que le défaut d'application des lois, les députés devront être vigilants. Un des problèmes à Madagascar est que certaines lois ne sont pas applicables pour défaut de décret d'application. Ce problème pourra être ainsi régler si on confère aux assemblées des prérogatives plus ou moins importants afin qu'elles puissent mieux contrôler l'application des lois. Pour ce faire, on trouve des solutions inventives dans le droit comparé.

---

<sup>115</sup> Article 41 Arrêté N° 67 AN/P portant règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

## 2-3-Les raisons de l'inefficacité du contrôle

### 2-3-1-Manque d'une opposition officielle et crédible

#### 2-3-1-1-La maîtrise de l'opposition depuis 1960

La culture de l'opposition à Madagascar est assez singulière, en effet depuis l'accession à l'indépendance, la maîtrise de l'opposition a été toujours une priorité des gouvernements qui se sont succédé depuis. En effet, déjà au temps du Philibert Tsiranana<sup>116</sup>, le parti de ce dernier le PSD était dominant presque dans toute l'île sauf dans la capitale<sup>117</sup>. En effet le maire de ce dernier est issu du rang de l'opposition. Ainsi, pour affaiblir le rôle du maire, le Gouvernement fit accroître considérablement les pouvoirs du Préfet d'Antananarivo, devenu par la suite un délégué du gouvernement. Par exemple, la gestion de tous les biens communaux serait désormais la seule compétence du Délégué Général, cela par décret du Président N° 63-049 du 23 janvier 1963. Ainsi, déjà au balbutiement de notre indépendance, les manœuvres contre l'opposition étaient déjà monnaie courante. Cependant, la plus grande habileté de Tsiranana vis-à-vis de l'opposition fut de lui ravir pour le compte de son parti les principales revendications qu'il trouvait populaires et non contraires à son idéologie, comme par exemple la demande d'amnistie pour les nationalistes M.D.R.M inculpés dans l'affaire de 1947<sup>118</sup>. Toutefois, il faut savoir que dans le concret, Tsiranana voulait appliquer une démocratie de type occidentale en défendant un droit à l'opposition, c'est d'ailleurs ce qu'il a affirmé le 20 octobre 1963 lors de l'ouverture de la session parlementaire « Je suis satisfait qu'il existe une opposition dans notre pays ».

#### 2-3-1-2-L'opposition parlementaire doit être issue d'une élection

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 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

---

<sup>116</sup>Philibert Tsiranana, né le 18 octobre 1910 et mort le 16 avril 1978 (à 67 ans), est un homme politique malgache. Il fut le premier président de la République malgache de 1959 à 1972

<sup>117</sup> Le pasteur Richard Andriamanjato président de l'AKFM était le maire d'Antananarivo, il faisait partie des fervents opposants à Ph Tsiranana.

<sup>118</sup> Pierre Randrianarisoa, AiméLalaoRazafimahefa, Madagascar d'une République à l'autre, 1958-1982, Tome 1, p,34.

groupe au sein d'un régime politique en compétition pour l'accès légal au pouvoir et son exercice pacifique ». 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 Constitutionnelle, 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>119</sup>.

Toutefois, le cadre juridique de l'opposition reste assez large, d'ailleurs beaucoup confondent, l'opposition et la minorité. En effet, il existe une nuance subtile entre ces deux notions. En politique, être dans l'opposition signifie que l'on est en discordance avec la politique gouvernementale, cependant être dans une minorité ne signifie pas forcément que l'on est contre la politique gouvernementale. Quoiqu'il en soit ces deux notions possèdent plus de points de convergence que de divergence. Hans Kelsen affirmait même « par définition même, la majorité suppose l'existence d'une minorité ; et par suite, le droit de la majorité suppose le droit d'une minorité à l'existence ». Le concept de minorité, inhérent au concept de majorité, se manifeste au Parlement à travers les groupes d'opposition parlementaire. Toutefois, la réforme de l'opposition malgache est très sinueuse. Ainsi, la reconnaissance d'un statut particulier a pris son temps, d'abord, la Constitution en son article 14 met en valeur l'existence ainsi que l'avènement de l'opposition, ensuite la loi 2011-013 portant statut de l'opposition et des partis d'opposition qui précise son rôle. Cependant, l'arsenal juridique n'est pas

#### 2-3-1-3-L'opposition extra-parlementaire

Elle regroupe les partis politiques, les associations ou les coalitions qui après la compétition électorale ne disposent pas de représentation au Parlement, mais cela ne les empêche pas pour autant de mener des activités ayant des répercussions politiques. Selon l'avis 04-HCC/AV du 17 septembre 2014 précité, l'opposition non parlementaire ne peut pas avoir de chef pourtant, elle pourra évoquer la liberté d'expression, la liberté de la presse et la liberté de réunion pour présenter publiquement ses revendications.

Cette non-reconnaissance d'une opposition extra-parlementaire de la Haute Cour Constitutionnelle peut se traduire par une peur d'instabilité. En effet, si on admet qu'une

---

<sup>119</sup> Article 14 de la Constitution.

opposition puisse exister formellement au-delà des élections, cela constituera un risque incommensurable. En effet, ce serait aberrant de donner un statut d'opposant à un parti ou groupe de partis, sans même qu'ils aient passés par les urnes, il y a alors défaut de représentation. D'ailleurs, ce genre d'opposition est contraire aux valeurs démocratiques, car souvent de tels mouvements descendent dans la rue pour chambouler l'ordre en place. Madagascar a trop souvent été la victime de ce genre de mouvement. Cependant, comment donner tort à des mouvements extra-parlementaires lorsque le citoyen ne se trouve plus être bien représenté au sein du Parlement ? En effet, même s'il existe des partis reconnus comme étant d'opposition, ces partis sont moins populaires ainsi les doléances des citoyens ne se miroitent pas dans les partis en question. Cela aura pour effet que les revendications populaires trouvent écho dans l'opposition extra-parlementaire.

En tout cas, la crédibilité des partis laisse à désirer, le simple citoyen ne voit pas son opinion dans une idéologie partisane, d'ailleurs l'atomisation des partis politiques à Madagascar a énormément contribué à la méfiance des citoyens. Par ailleurs, chose qui n'est pas vraiment rare dans la vie politique malgache concerne le vagabondage parlementaire ainsi que la connivence des partis d'opposition avec le pouvoir en place. Dans ce contexte, difficile de ne pas donner raison aux mouvements extra-parlementaires d'opposition. Néanmoins, cela n'exclut en rien que ce genre d'opposition ne doit pas être considéré comme une force incontournable, c'est une preuve de la pathologie démocratique que notre se trimbale depuis longtemps.

Certes, l'opposition extra-parlementaire peut jouer un rôle de contrôle social par rapport à la classe politique, par exemple, un rôle informatif des citoyens, mais dès qu'elle s'éloigne de ce rôle. Le risque d'un mouvement populaire violent est flagrant, on peut citer le mouvement étudiant de 1972, le mouvement citoyen de 1992, et récemment le mouvement populaire de 2009. Ces mouvements ont pour points communs comme point de départ des leaders issus non d'une opposition parlementaire.

#### 2-3-1-4-pourquoi est-ce si important d'avoir une bonne opposition au sein du Parlement ?

Selon Olivier Rosenberg « la notion de Parlement ménage intrinsèquement un droit à l'opposition », mais c'est quoi une opposition ? De prime abord on peut qualifier d'opposition les partis ou groupements politiques qui sont en désaccord avec le Gouvernement ou le

régime politique<sup>120</sup>, mais au sens du droit positif malgache, l'opposition s'entend comme « tout parti légalement constitué ou groupe politiques et qui développe pour l'essentiel des positions et des opinions différentes de celles du Gouvernement. L'appartenance à l'opposition doit faire l'objet d'une déclaration officielle et publique et doit être enregistrée au Ministère de l'Intérieur »<sup>121</sup>. L'opposition tient une place importante dans le fonctionnement de la démocratie pluraliste, les constituants malgaches semblent être conscients de l'importance de l'existence d'une opposition, car la Constitution garantit le droit de l'opposition démocratique<sup>122</sup>.

La notion d'opposition officielle est corollaire à la notion d'opposition parlementaire. Outre sa fonction de représentation politique (celle d'une minorité de corps électoraux), l'opposition parlementaire tient sa légitimité à sa vocation à être un contrepoids politique c'est-à-dire à contrôler la majorité au pouvoir et à lui proposer des décisions politiques alternatives. Bref, l'opposition officielle a pour finalité de proposer une alternative au Gouvernement en place en vue d'inverser le rapport de force et d'accéder légalement et démocratiquement au pouvoir. De par cette finalité, l'opposition parlementaire possède un caractère d'utilité publique, car elle est effectivement investie d'une véritable mission de service public. C'est-à-dire qu'elle devrait offrir aux citoyens une authentique alternative à la majorité au pouvoir.

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 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.

Avoir une vraie opposition aura l'avantage de demander des comptes au Gouvernement, mais faudrait-il encore que cette opposition ne soit pas une opposition irréfléchie c'est-à-dire une opposition qui s'oppose à tout ce que fait le Gouvernement sans rien proposer en retour. L'existence d'une opposition officielle garantira la soumission du Gouvernement, cette opposition officielle pourra permettre un examen approfondi et

---

<sup>120</sup> Opposition dans Olivier Duhamel, le dictionnaire du droit constitutionnel, PUF, 1992, p 677

<sup>121</sup> Article 2 de la loi 2011-013 portant statuts de l'opposition et des partis d'opposition.

<sup>122</sup> Article 4 de la loi 2011-013 portant statuts de l'opposition et des partis d'opposition.

minutieux de la politique du gouvernement. Elle pourra ainsi assurer l'existence d'un véritable débat démocratique, et éviter que les débats ne descendent dans la rue.

#### 2-3-1-5-La reconnaissance d'une opposition qui prend son temps

Comme nous l'avons vu, l'opposition a été muselée. En effet, elle a été victime d'acte de tromperie durant la Première République, ensuite elle a été réduite à néant durant la Seconde République par le jeu du Parti unique. Ce n'est que durant la première partie de la Troisième République que l'opposition parlementaire commençait à avoir de l'importance. Cependant, cela n'empêchant rien qu'elle demeure encore une victime des manœuvres de déstabilisation de la part du Gouvernement. Quoi qu'il en soit, l'opposition parlementaire joue un rôle de contrepoids face à la suprématie de l'Exécutif, c'est d'ailleurs pour cette raison qu'elle a bénéficié d'une reconnaissance constitutionnelle, législative ainsi que réglementaire, en tout cas il est à noter que sur ce dernier point, le gouvernement tarde à faire le décret d'application. Cependant, cette reconnaissance pratique et juridique est une forme d'hypocrisie, car les textes qui régissent l'opposition font défaut, en effet la confrontation avec la réalité politique culturelle reste mitigée.

En outre, cette reconnaissance reste très fragile, car dans un contexte de frilosité des institutions, partant d'une volonté de consolider la continuité. On constate que le gouvernement a décidé d'affaiblir volontairement l'influence de l'opposition. La dévalorisation des partis d'opposition est palpable. Cela se ressent même dans la prédisposition des sièges au sein de l'Assemblée nationale. En effet, la pratique partout ailleurs, il est de coutume de mettre dans un même coin, les partis issus d'une même idéologie. Cela a pour but de permettre une consultation afin que les partis puissent se concerter avant de prononcer sur un vote, par conséquent cela aide à mieux organiser l'opposition parlementaire. Toutefois, cet usage n'est pas encore mis en pratique à Madagascar, car la disposition des sièges suit l'ordre alphabétique au sein de l'Assemblée nationale. Ainsi, il est probable qu'un député d'un parti présidentiel soit à côté d'un député de l'opposition. Cela accentue, indubitablement l'inorganisation de l'opposition, car la circulation des informations est très amoindrie par la prédisposition des sièges. Donc, la reconnaissance de l'opposition parlementaire doit passer par une reconnaissance en interne, c'est-à-dire que l'opposition doit se battre afin qu'elle puisse s'organiser durant les débats parlementaires. Cela passe nécessairement par une modification des emplacements des sièges au sein de l'Assemblée nationale, une chose aussi basique et stratégique.

La reconnaissance de l'opposition parlementaire ne peut se faire sans la bonne compréhension des simples citoyens. En effet, dans l'imaginaire collectif, un parti d'opposition est vu non pas comme une alternative au Gouvernement, mais plutôt comme un parti dont les leaders ont des problèmes personnels avec les dirigeants. Le vulgum pecus<sup>123</sup> ne comprend pas qu'une opposition parlementaire fait partie intégrante de la démocratie, quel que soit le type de régime en question. Puisque dans le régime présidentiel, ou le régime parlementaire, l'opposition est le fer-de-lance pour être le rempart naturel de tous les abus que peuvent tenter les tenants du pouvoir.

#### 2-3-1-6-Perspectives pour l'opposition en tant que garant de la démocratie

L'opposition dans son sens le plus large n'est pas encore mature à Madagascar, mais ce serait de la mauvaise foi de dire que rien n'a été fait. En effet, on peut enregistrer des avancées notables pour une meilleure institutionnalisation de l'opposition. En ce sens que même la Constitution de 2010 fixe les principes généraux des partis d'opposition. Néanmoins, le chemin qui reste est encore sinueux, et on hésite même à l'emprunter. Ainsi, des réformes courageuses sont exigées pour espérer qu'un jour Madagascar bénéficiera d'une opposition digne de ce nom.

L'apparition d'une bonne opposition parlementaire ne se fera pas du jour au lendemain, cette maturité passe par une compréhension des citoyens qui va se transmettre vers la classe politique, en effet nos hommes politiques ne sont que nos reflets. Ainsi, pas la peine d'approfondir la culture idéologique partisane, pas la peine de trouver la meilleure Constitution. La base reste l'éducation et l'expérience, ces solutions sont, certes, taxées d'être galvaudées, mais cela n'enlève en rien qu'elles demeurent les meilleures réponses à nos maux.

Quand on parle d'éducation, difficile de ne pas parler du lourd fardeau de la culture, en effet, à Madagascar, on cultive mal la culture de l'opposition. La société malgache est à l'antipode de la mentalité occidentale, en effet, s'opposer à celui qui a l'autorité est un sacrilège. Que ce soit dans la famille ou à l'école, on ne nous dit pas qu'une opposition responsable peut être bénéfique. Ce qui se passe c'est qu'à chaque contestation, il y a punition. Cette façon de voir se reflète dans la classe politique « j'ai peur d'être opposant parce que j'ai peur des représailles ». Ainsi, si on n'inculque pas la culture de l'opposition dès

---

<sup>123</sup>Le commun des mortels, la multitude ignorante.

les années scolaires ainsi que dans la vie familiale, forcément ce sera très difficile que notre pays puisse voir un jour l'émergence d'un véritable débat démocratique et responsable. Cela ne pourra pas se faire sans un catalyseur, ainsi pour diffuser cette idée, la démarche est simple. Convaincre de l'utilité d'une telle réforme, partager, adopter et institutionnaliser. « Rome ne s'est pas faite en un jour », c'est dire qu'une telle entreprise requiert une dévotion de toutes les parties de la vie citoyenne. D'ailleurs, sur cette question de l'importance d'une opposition responsable, une association de l'Assemblée nationale<sup>124</sup> aura pour mission de promouvoir le rôle de l'opposition parlementaire dans l'équilibre des pouvoirs. En tout cas, il y a des situations où le juridique n'est pas toujours la solution idéale, en effet, le Droit doit provenir de la société, il n'est pas fait pour moduler cette dernière. Mais ce serait également une erreur d'ignorer le pouvoir curatif du Droit, par exemple, en 1960 la polygamie était une pratique assez banale à Madagascar, mais avec l'avènement de l'ordonnance sur le mariage qui sanctionnait la polygamie, la pratique de cette dernière a fortement reculé.

### 2-3-2-La menace des parlementaires indépendants

Le nombre élevé des parlementaires indépendants<sup>125</sup> constitue une menace pour la cohérence du Parlement malgache, ce nombre s'explique par le désaveu de la population envers les partis politiques, mais quoi qu'il en soit les députés indépendants constituent une menace au bon fonctionnement du Parlement. L'appartenance d'un parlementaire à un parti politique est importante aussi bien sur le plan théorique que sur le plan pratique, car leurs rôles dans la formation des décisions étatiques semblent leur valoir une place prépondérante.

Leur appartenance évolue au fil des conjonctures<sup>126</sup>, on ne peut mettre une étiquette à ces parlementaires, c'est cette volatilité qui menace la cohérence des assemblées et fait entrave à une disposition constitutionnelle à savoir l'article 72<sup>127</sup>. Cette disposition semble inopérante pour les parlementaires indépendants, car ils se sont fait élire sans couleur politique, cela pourrait provoquer une instabilité de l'Assemblée nationale qui pourrait alors facilement aboutir à une crise politique.

---

<sup>124</sup> Parlement des jeunes de Madagascar, association qui va être créée durant l'année 2017 sous l'impulsion de jeunes engagés ainsi que de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie.

<sup>125</sup> 24 députés indépendants sont issus des dernières législatives.

<sup>126</sup> Des parlementaires indépendants du groupe GPS se sont ralliés au début avec le MAPAR puis au fil du temps, ils ont intégré le PMP.

<sup>127</sup> Durant son mandat, le député ne peut sous peine de déchéance, changer de groupe politique pour adhérer à un nouveau groupe, autre que celui au nom duquel il s'est fait élire.

En outre, on remarque que plusieurs parlementaires indépendants sont des acteurs économiques influents, c'est une situation assez inquiétante, car le risque de voir le Parlement devenir une corporation économique n'est pas nul<sup>128</sup>, ces députés ne cherchent pas à jouer le rôle d'intermédiaire entre le gouvernement et le peuple, leur souci principal serait plutôt de défendre leurs intérêts pécuniaires, quoi qu'il en soit, nombreux considèrent que la menace des parlementaires indépendants constitue encore un angle mort de notre droit constitutionnel.

### 2-3-2-Quelques pistes pratiques de solutions face aux problèmes récurrents des parlementaires malgaches

#### 2-3-2-1-Mise en place d'un observatoire des activités des assemblées

Certes, le Parlement Malgache souffre de plusieurs maladies, l'absentéisme, la connivence, le manque d'une éducation<sup>129</sup> et les malversations sont réelles au sein de cette institution.

Toutefois, il existe certaines pratiques pas nécessairement juridiques, qui peuvent améliorer de façons considérables l'efficacité du Parlement. Par exemple, on peut prendre quelques actions, pas forcément chronophage et budgétivore. En d'autres mots, il faut améliorer l'outil de surveillance du travail parlementaire. Par exemple, en France, il existe le site d'observatoire de la vie publique <http://www.nosdeputes.fr/>.

Ce site regroupe les activités des deux assemblées permettant de rendre public, le taux d'abstention des parlementaires, le temps de paroles des parlementaires ainsi que les nombres d'amendements et proposition de loi. Dans tous les cas, les citoyens pourront avoir une statistique bien précise de leurs représentants. D'ailleurs, chaque mot prononcé par un parlementaire est comptabilisé afin de faire un bilan de ceux qui sont les plus actifs. Ce genre d'initiative permettra de mettre une pression de plus, et d'exiger un travail bien fait de la part des parlementaires.

À Madagascar, il s'agit d'une opportunité que l'opposition extra-parlementaire pourrait s'approprier. Mais cela reste très peu probable, car ce genre de projet est tributaire de

---

<sup>128</sup> Entretien avec RAMANANA Mampody, enseignant de science politique à l'École Nationale d'Administration malgache.

<sup>129</sup> Le niveau d'étude des députés a été toujours élevé, par exemple en 2004, 117 sur 160 avaient fait des études supérieures, alors que seulement 2 avaient un niveau d'étude primaire. Pour les sénateurs, il faut rappeler qu'ils ont été choisis en raison de leurs aptitudes sur un domaine, donc la majorité des sénateurs avait fait des études supérieures. Source Akon'ny Antenimierampirenena Malagasy, n°00, juillet 2004, p. 22.

la volonté de nos parlementaires, en outre certains débats restent secrets, alors que dans n'importe quel autre pays qui se dit démocratique, tous les débats sont publics. Par exemple, on ne peut assister les travaux en commissions même si on peut avoir accès aux procès verbaux. C'est une dénaturation de la théorie par la pratique.

### 2-3-2-2-Renforcement des capacités des parlementaires

Le niveau d'études n'est pas vraiment un problème au sein de notre Parlement, ainsi un renforcement des capacités de ce côté n'est pas vraiment indispensable, même si cela peut toujours aider. Le vrai problème est que le citoyen n'arrive pas à se rapprocher de leurs représentants, en d'autres mots le parlementaire n'est pas vu comme étant un locuteur des doléances populaires. Pour y remédier, certes, des sensibilisations sont utiles au sein de la population mais le plus importants restent le renforcement des capacités des parlementaires sur la communication politique<sup>130</sup> et institutionnelle<sup>131</sup>. En effet, cela sera un moyen de redorer l'image d'une institution honorable et démocratique au sein de la population. Au niveau de l'Assemblée nationale malgache, un atelier s'est tenu en sens le 15, 16, 17 février 2016 préparé par l'*Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa* (EISA). Mais le résultat de l'atelier a été que l'on a besoin d'approfondir et de maîtriser cette communication politique.

### 2-3-2-3-Mettre en œuvre de façons réaliste la redevabilité

Le mot redevabilité est singulier et polysémique, il est signe pour les citoyens d'une reconnaissance des élus, par contre pour ces derniers, il est vu comme une obligation. Cependant, il est indispensable pour qu'elle soit mise en œuvre pour que le lien qui relie l'électorat à la classe politique soit sain. La culture de la redevabilité fait défaut dans nos institutions, car si les électeurs ne réclament pas une redevabilité, les élus ne sentent pas

---

<sup>130</sup>Au départ, la communication politique a désigné l'étude de la communication du gouvernement vers l'électorat, puis l'échange des discours politiques entre la majorité et l'opposition. Ensuite, le domaine s'est élargi à l'étude du rôle des médias dans la formation de l'opinion publique, puis à l'influence des sondages sur la vie politique. Aujourd'hui, elle englobe l'étude du rôle de la communication dans la vie politique au sens large en intégrant aussi bien les médias que les sondages, le marketing politique et la publicité avec un intérêt particulier pour les périodes électorales. À la limite, la communication politique désigne toute communication qui a pour objet la politique.

<sup>131</sup>La communication institutionnelle regroupe l'ensemble des actions de communication qui visent à promouvoir l'image d'une institution, d'une entreprise ou d'une organisation vis-à-vis de ses administrés.

obligé de rendre compte à son électorat. À Madagascar, le constat est assez affligeant puisque certains Parlementaires, pendant les intersessions, ne se rendent pas dans la localité où ils sont élus. Ils ne font aucun compte-rendu, ni séance d'information à la population. Ils ne sont donc pas mis au courant des réalités dans la localité. La mise en œuvre de la redevabilité ne demande pas à bouger des montagnes, il suffit juste que les parlementaires montrent un peu de volonté. En effet, pas la peine d'édicter des lois à cet effet, la barrière du formalisme ainsi que le spectre d'un refus gouvernemental, sont à craindre comme nous l'avons vu. Ainsi, mettre une disposition dans l'organisation interne aux assemblées pour que la redevabilité soit tangible peut se faire. En effet, il ne faut pas minimiser la force du règlement intérieur, d'ailleurs c'était grâce à cet instrument que l'Assemblée nationale française avait pu créer les fameuses questions au Gouvernement<sup>132</sup>. Ainsi, grâce au règlement intérieur, les parlementaires pourront établir une règle selon laquelle, chaque parlementaire pourrait tenir une séance d'information et de discussion avec son électorat.

---

<sup>132</sup> Élaborées par la Conférence des Présidents en 1974, il s'agit d'une séance d'une heure par semaine, la répartition du temps de parole entre les groupes politiques est proportionnel à leur importance numérique.

## 2-4-Le désintéressement des parlementaires en matière budgétaire

Le budget est le moyen principal de la mise en œuvre de la politique publique, la bonne gouvernance implique un contrôle externe des et efficace des finances publiques, c'est en ce sens que le Parlement est appelé à assurer ce contrôle, le processus budgétaire n'est pas l'exclusif du Gouvernement, le Parlement a son mot à dire et la Constitution a prévu certains articles allant en ce sens<sup>133</sup>, en résumé le Parlement approuve la loi de finances initiale, vote la loi de finances rectificative et examine les comptes de fin d'année (loi de règlement). D'ailleurs pour marquer l'importance du Budget, une session spéciale est prévue. En effet selon la Constitution, le Parlement examine le projet de loi de finances au cours de sa seconde session ordinaire. Sous l'autorité du Premier Ministre, Chef du Gouvernement, les Ministres chargés des Finances et du Budget préparent le projet de loi de finances. Cependant, une question se pose, celle de savoir si les parlementaires malgaches disposent de tous les moyens adéquats pour concourir efficacement à la prise des décisions financières. On peut émettre quelques doutes, cela à cause de la rationalisation de la procédure d'élaboration, d'adoption et de contrôle des lois des finances, la grande technicité des budgets d'État et les compétences intellectuelles relativement limitées de nombreux députés en matière économique et financière.

Le constat est mitigé, car le Parlement malgache semble passer outre du contrôle budgétaire, on remarque un manque de débat et d'analyse au sein du Parlement<sup>134</sup>, ainsi le projet de loi de finances passe toujours sans encombre aux mailles du filet, les parlementaires ne semblent pas se soucier de savoir, si le budget de l'État sert effectivement les besoins de la population des circonscriptions qu'ils représentent. La discussion budgétaire est devenue un théâtre dans lequel, le Gouvernement tire toutes les ficelles. Cependant, le cas malgache n'est pas isolé, la majorité des pays francophones sont dans la même tourmente, même en France, on dénonce une certaine routine qui s'est installée lors des discussions du budget.

### 2-4-1-Les restrictions à l'initiative parlementaire en matière financière

#### 2-4-1-1-Les restrictions à l'initiative parlementaire

Les anciennes colonies françaises ont hérité du système financier et Budgétaire concocté dans la métropole. Dans ce système, on ne peut que constater l'impérialisme de l'Exécutif. En effet, le Gouvernement est le maître d'œuvre du budget tandis que le Parlement

---

<sup>133</sup> Article 92 de la Constitution.

<sup>134</sup>Entretien avec RAZANAKARIVÉLO Hobinanahary Alice, chef de service des études juridiques et contentieuses au sein du sénat.

est relégué comme étant un simple spéculateur. Cette situation semble être l'opposé de celle cherchée par le parlementarisme, car ce dernier implique un contrôle rigoureux et efficace des finances publiques. Les restrictions sont nombreuses, nous allons voir la liste non exhaustive des entraves liées à l'initiative parlementaire en matière financière.

#### a-Dans la préparation du budget

La première restriction résulte de l'article 92 de la Constitution qui affirme que la préparation du projet de loi de finances est l'apanage des ministres chargés des finances et du budget sous l'autorité du Premier ministre, cet article affirme à demi-mot l'incompétence du Parlement à l'initiative budgétaire. Cela signifie que le Parlement n'a pas son mot à dire dans l'élaboration du projet de Budget, que ce soit en ce qui concerne l'évaluation des recettes ou celle des dépenses.

En ce qui concerne la phase administrative des lois des finances, c'est la prééminence absolue de l'exécutif. Par ailleurs, il dispose de largesse incroyable dans la préparation du Budget. Les seules limitations qui se dressent ne sont que les délais constitutionnels. Dans tous les cas, il appartient au Gouvernement de prendre en charge l'évaluation des choix budgétaires.

#### b-Répercussions dans la recevabilité des amendements ou des propositions parlementaires

La seconde restriction résulte de l'article 86 qui dispose que « les propositions ou amendements ne sont recevables lorsque leurs adoptions auront pour conséquence, dans le cadre de l'exercice budgétaire en cours, soit la diminution des ressources publiques soit l'aggravation des charges de l'État, sauf en matière de loi de finances ». Cette disposition est le fruit du mimétisme constitutionnel<sup>135</sup> qui n'apporte pas que du bon, car l'application draconienne de l'article 86 aboutirait à paralyser toutes initiatives parlementaires. Il appartient à la Conférence des Présidents après avis de la commission des finances ou d'arrêter la décision sur la recevabilité des propositions ou des amendements. Par conséquent c'est en principe l'Assemblée elle-même qui détermine la portée de l'article 86 de la Constitution. Pour autant, le Gouvernement, au cas où son opposition n'aurait pas été entendue, aura la faculté de soumettre la loi votée à la Haute Cour Constitutionnelle.

---

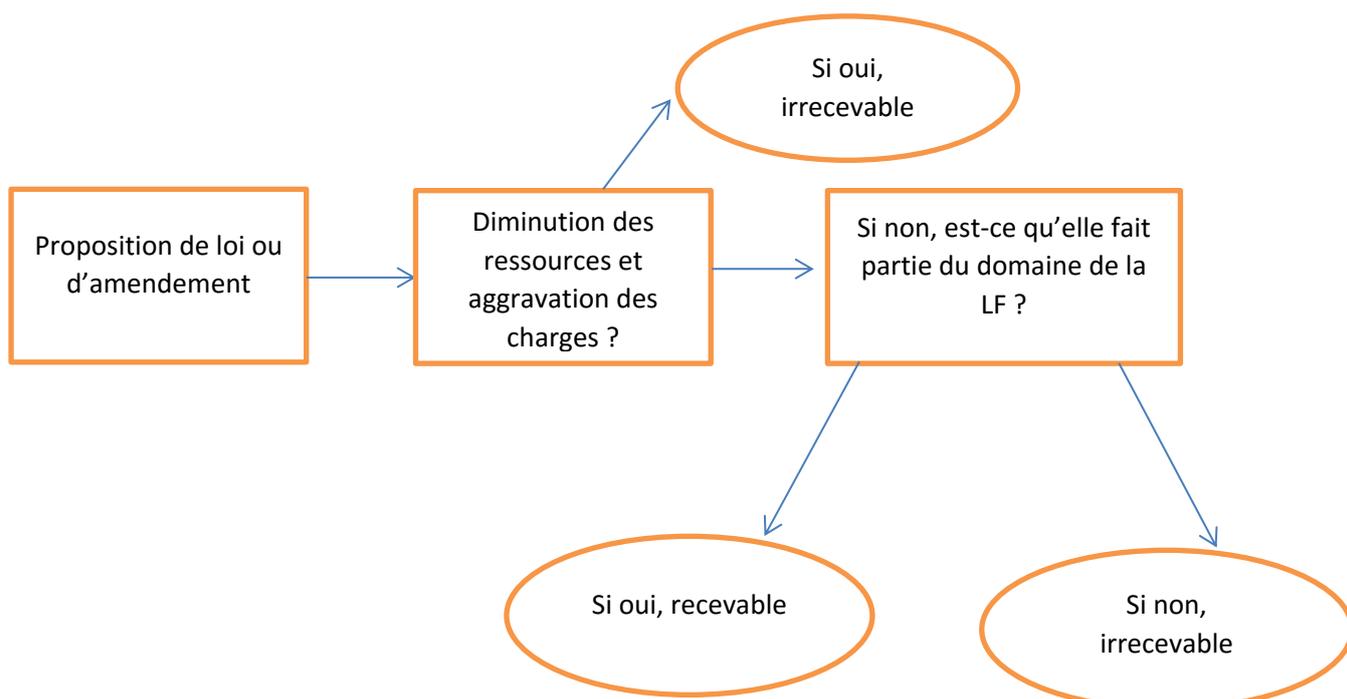
<sup>135</sup> Article 40 de la Constitution de la cinquième République française.

L'application de l'article 86 de la Constitution est assez large puisqu'il touche à la fois les amendements en séance, les amendements en commission ainsi que les propositions de loi.

Pour le champ de l'application de l'article, entrent dans son champ d'application les ressources, les charges de l'État, des collectivités territoriales, et des établissements publics. En outre, cet article est assez clair sur l'interdiction des diminutions des ressources publiques. L'utilisation du pluriel à propos des ressources dans la disposition constitutionnelle autorise la compensation d'une perte de recette par l'augmentation d'une autre recette. Cette disposition ne précise pas les modalités de la recette concernée, néanmoins on peut affirmer que la recette doit être certaine et directe. En ce qui concerne l'interdiction d'augmenter la charge publique, l'article 86 est clair puisqu'il interdit de manière absolue, tout amendement ou proposition allant dans l'accroissement des charges publiques. Cependant, il faut savoir que les charges de gestions, conséquences indirectes d'un dispositif ayant pour effet un accroissement des frais de fonctionnement d'une personne publique ne sont pas concernées.

Pour le cas de Madagascar, l'article 86 de la Constitution a une résonance limitative aux amendements sur les projets de loi de finances. Mais en droit comparé, l'irrecevabilité financière est assouplie en ce sens que les parlementaires ont la faculté de proposer des transferts de crédits entre les programmes d'une même mission sans en augmenter le montant global.

Schéma sur la recevabilité au regard de l'article 86



### c-La règle de l'équivalence de l'article 92 de la Constitution

Une disposition dans l'article 92 de la Constitution affirme aussi que « Tout amendement au projet de budget entraînant un accroissement des dépenses ou une diminution des ressources publiques doit être accompagné d'une proposition d'augmentation des recettes ou d'économie équivalente ». Cette disposition démontre que le parlementaire a son mot à dire dans l'élaboration du budget, aussi peu efficace que soit, mais son initiative est soumise à une obligation, qui serait la règle de l'équivalence, c'est-à-dire que si l'on propose d'alourdir des dépenses, il faudrait aussi que l'on trouve des ressources pour les couvrir. Cette règle tend à assurer d'une part le principe de l'équilibre budgétaire et d'autre part à limiter l'initiative parlementaire en matière budgétaire. L'obstacle technique de cette disposition réduira à néant même le plus énergiques des parlementaires. En effet, il ne suffit pas de proposer de manière générale une compensation puisqu'il sera exigé du parlementaire, un document précis qui prouvera que son amendement est sérieux et faisable.

#### 2-4-1-2-La commission des finances et du budget : une commission reléguée au second plan

Cette relégation se traduit par la quasi-intangibilité du projet de loi de finances devant la commission des finances des Assemblées. En France, si auparavant la commission des finances jouissait d'un pouvoir étendu, en ce sens qu'elle pouvait apporter toutes modifications qu'elle jugeait nécessaires au projet de loi de finances et qu'après c'est ce projet remanié qui servait de base à la discussion devant l'Assemblée. Dorénavant, la commission de finance n'est cantonnée dans un rôle d'éclaireur non plus de contrôleur. Et Madagascar suit cette ligne, car la commission des finances des Assemblées se voit confier la tâche d'être un facilitateur dans la compréhension des projets ou des propositions de texte à caractère financier ou macro-économique. Suivant cette logique, c'est une des seules commissions où l'influence prépondérante du gouvernement est acceptée, voire même institutionnalisée<sup>136</sup> en ce sens que le Gouvernement peut nommer des fonctionnaires pour assister (ou plutôt superviser) les travaux de la commission des finances.

---

<sup>136</sup> Article 27 de l'arrêté N° 67 — AN portant règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

#### 2-4-2-L'obstacle technique des débats budgétaires

La dimension technique de la loi de finances pèse lourdement sur les débats budgétaires. Seule une minorité de députés, spécialistes en matière financière prennent part aux débats et cette situation n'est pas l'apanage des parlementaires malgaches puisque les parlementaires africains voire même les parlementaires français rencontrent les mêmes difficultés. Le phénomène est cependant beaucoup plus accentué à Madagascar où la difficulté technique des lois des finances décourage le plus vaillant des parlementaires. Nombreux sont ceux qui lèvent la main pour approuver sans comprendre les grandes lignes budgétaires préparées par le Gouvernement. Tourmentés par les chiffres, les parlementaires adoptent en un temps record les projets de loi de finances. Sûrement une mauvaise habitude, car la pratique nous montre que cette célérité d'adoption des lois des finances encourage l'émergence des cavaliers budgétaires<sup>137</sup>. En outre, même si les députés prennent part aux débats, ils limitent souvent leur intervention en faisant prévaloir des intérêts personnels ou de certains groupes sans considération du caractère national du budget.

#### 2-4-3-La non effectivité des contrôles en cours d'exécution

Les contrôles budgétaires du contrôle souffrent de la même maladie que les contrôles classiques, les parlementaires malgaches semblent n'accorder que peu d'attention sur le suivi et l'application du budget. Les parlementaires demeurent réticents à demander des comptes au Gouvernement, laissant ainsi l'impression de liberté totale à l'exécutif. Pourtant, il n'est pas faux d'affirmer que le contrôle budgétaire est en quelque sorte le point d'aboutissement du contrôle parlementaire en soi<sup>138</sup>. On concède à ce que le Parlement lui-même vérifie ses propres décisions ont été bien respectées. Mais la barrière technique du contrôle a eu raison des persistances parlementaires, cependant le droit à la communication de renseignements semble être le seul qui puisse endiguer l'ignorance absolue du Parlement. Ainsi, des documents doivent être présentés au Parlement tels les rapports d'ensemble<sup>139</sup> sur les comptes des entreprises publiques.

---

<sup>137</sup> Le gouvernement encouragé par la rapidité dans laquelle se passe l'adoption des lois de finances ajoute des dispositions en discussion des mesures qui n'ont aucun caractère financier.

<sup>138</sup> RANDRIANARISON Jean Freddie, l'amélioration du processus législatif et exécutif dans la préparation et l'exécution du budget de l'État, Université d'Antananarivo, faculté DEGS, 2009, pages 10.

<sup>139</sup> Qui comporte la situation des dépenses engagées, la nomenclature des entreprises publiques, et les comptes et les bilans.

#### 2-4-4-La faiblesse du contrôle a posteriori de la loi de finances

Dans le processus budgétaire, le Parlement clôt le cycle budgétaire par la loi de règlement. De par ce vote, il constate le Parlement constate et arrête le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État et le résultat budgétaire qui en découle. Par ailleurs, la loi de règlement comprend des dispositions sur l'information et sur le contrôle des finances publiques. Le vote de la loi de règlement au début ambitionnait d'être le support principal du contrôle parlementaire, mais force est de constater qu'elle n'est devenue qu'une formalité, on acquiesce à ce que le Parlement y consente sans réticence. Le vote de la loi de règlement se passe presque toujours sans encombre et de plus en plus rapide chaque année.

Néanmoins, il faut savoir que le contrôle a posteriori de la loi des finances peut être vu comme une occasion, c'est-à-dire que les députés auront le loisir de constater les faiblesses de la politique gouvernementale. Et ainsi, si les députés pourraient constater un écart entre la politique gouvernementale et la réalité financière, ils peuvent user de leurs prérogatives. En effet, ils peuvent demander des comptes par les procédures suscitées, voire même engager la responsabilité du Gouvernement. Mais au fil du temps, le vote de la loi de règlement était devenu une formalité.

## Conclusion de la deuxième partie

L'expérience parlementaire à Madagascar a montré clairement que les assemblées ont failli à leurs rôles de contrôleur du gouvernement et de détenteur financier. Cette situation peut être expliquée par deux choses.

D'une part, les gouvernants ne semblent pas concéder la moindre parcelle de pouvoir au législatif, en effet, ils considèrent les assemblées comme un organe d'enregistrement qui a pour but, de simplement entériner leurs décisions. Ainsi, le Parlement n'a pas été toujours pris comme un interlocuteur valable.

D'autre part, les parlementaires aussi baignent dans une atmosphère qui les rend inférieurs au Gouvernement. En effet, tout a été mis en œuvre pour rendre difficile n'importe quels actes de sanction envers le gouvernement. Même, la recherche d'une information au sein de l'administration est devenue très difficile pour un parlementaire. Le manque d'une opposition sérieuse accentue l'envie d'un contrôle plus efficace. Il est donc normal, que le Parlement au fil du temps est devenu un organe de décor institutionnel, car même son essence qui est le contrôle financier et budgétaire est chaque année bâclée.

## Conclusion Générale

Dans les années 1990, lassez des dérives dictatoriales de leurs dirigeants, les populations subsahariennes de l'Afrique descendent dans la rue. Une répercussion indirecte peut être de la chute annoncée de l'URSS. Le mouvement populaire criant la haine des régimes autoritaires et réclamant plus de démocratie. À Madagascar, comme dans beaucoup de pays d'Afrique, le parlementarisme se trouve être le meilleur système pour contrecarrer l'impérialisme des dirigeants. Crié comme le régime salvateur dans un premier temps, mais la réalité a rattrapé dans un second temps l'optimisme du début. En effet, le contexte de Madagascar n'était pas encore prêt à intégrer un pur parlementarisme, ainsi l'instabilité du Gouvernement était une réalité et c'est un peu normal de voir une dénaturation de la Constitution de la Troisième République en 1998 par un référendum.

Les crises de 2002, de 2009 font ressurgir la peur d'une nouvelle aventure présidentielle. Ainsi, on était en mesure d'attendre de la Constitution de 2010 une certaine évolution surtout pour endiguer les envies autoritaires de l'Exécutif. Toutefois, il n'en n'est rien, la Constitution de 2010 reste fondamentalement déséquilibrée, les contrepoids démocratiques restent encore très influençables par le Gouvernement. Le Parlement est toujours relégué à un rôle insignifiant, car la pratique a démontré que les assemblées issues du nouveau constitutionnalisme malgache sont malheureusement réduites à des rôles de pures formes. Les assemblées ne sont toujours pas devenues les instruments de dialogue et de participation auxquels aspirent les populations. Des facteurs multiples aussi bien endogènes qu'exogènes, structurels que conjoncturels expliquent pourquoi les réformes entreprises n'ont pas entraîné un réel accroissement du rôle des assemblées. Mais ce serait hâtif de dire que rien n'a été fait pour revaloriser les assemblées. La question qui se pose donc est de savoir s'il existe une réforme en particulier qui serait capable de remettre les assemblées sur les bons rails. Beaucoup de réformes que ce soit juridique ou de sensibilisation ont été faites, mais force est de constater que le rôle du Parlement n'a pas bougé d'un iota. On est même en train de régresser selon l'étude qui a été faite. Ne serait-ce pas plus idéal que de supprimer même cette institution et d'en trouver une autre plus amène de contrôler le Gouvernement ?

Cette question n'a qu'une réponse qui est la négative. Car les expériences ont montré que la suppression d'une Assemblée nationale ne peut qu'être un frein à l'apprentissage de la

démocratie. D'ailleurs, Madagascar dans un passé pas si lointain a fait l'amer expérience<sup>140</sup>. En résumé, même si le Parlement est accusé de tous les maux, en l'absence d'un parlement élu, servant le contre-pouvoir, l'exécutif devient rapidement puissant, isolé et liberticide. On ne peut pas prétendre gouverner au nom du peuple lorsque ces représentants sont mis en marge du pouvoir.

Le vrai défi reste de trouver la meilleure solution qui équilibrerait les relations entre l'exécutif et le législatif dans une optique de stabilité et d'efficacité. Plus précisément, le Parlement devra être capable d'arrêter l'exécutif sans se substituer à lui et que le Gouvernement demeure l'animateur principal de la vie politique.

Une réflexion est d'enlever tous les instruments de rationalisation du parlementarisme hérité de la Cinquième République française. Certes, on peut comprendre que le Gouvernement puisse dire quelque chose dans les processus législatifs, mais ce n'est pas normal que l'Exécutif soit le maître d'œuvre dans le domaine législatif.

Pour ce qui en est de l'inefficacité du contrôle, s'il est incontestable que cette défaillance s'explique essentiellement par la configuration des assemblées, il reste cependant que la rationalisation excessive des procédés de contrôle et d'information a empêché dans une certaine mesure l'assemblée d'assumer véritablement son rôle de contrôleur. Il ne faut pas oublier que c'est la fonction de contrôle et d'imputabilité qui donne au principe représentatif son contenu démocratique. Par ailleurs, le contrôle parlementaire devrait s'étendre aussi à l'ensemble de l'appareil bureaucratique qui sous-tend l'exécutif, sans quoi, il y a des risques de voir ce dernier s'ériger progressivement en un pouvoir autonome qui échapperait à la fois au contrôle de l'exécutif et du législatif.

L'incompréhension de la notion de « Constitution » reste le principal facteur de blocage à Madagascar, le politique malgache a perverti cette notion fondamentale, au lieu de lui accorder un rôle curatif des maux de l'État, il a passé outre les règles pour la dénaturer en

---

<sup>140</sup> Les événements politico-sociaux du mois de décembre 2008 entraînèrent de nouveau la suspension de l'Assemblée nationale. Les parlementaires n'ont pas pu exercer leurs fonctions durant cette période. L'accès d'Andry Nirina Rajoelina à la tête de la transition apporta le régime en place à la Charte de Maputo I, Maputo II, convention d'Addis Abbeba et Maputo III. Ces différentes conventions ont permis l'instauration du Congrès de la Transition à la place de l'Assemblée nationale, avec Rakotoarivelo Mamy (ex-Vice-Président de l'Assemblée nationale) aux commandes. La passation de commandement entre l'ancien Président de l'Assemblée nationale, Maître Jacques Sylla, et le nouveau maître des lieux, Monsieur Mamy Rakotoarivelo, s'est effectuée le 12 novembre 2009 au palais de Tsimbazaza. Cependant, toutes ces ententes se sont terminées par un fiasco et le Congrès de la Transition fut dissout par le Président de la Transition, Andry Rajoelina, ainsi que les autres institutions instaurées avec lui.

sa faveur. Cela explique la conception « croisiériste »<sup>141</sup> que prend l'allure de notre histoire constitutionnelle, car on sait que toute Constitution n'est qu'une règle du jeu politique. Mais adoptée une position défaitiste n'arrangera aucunement la situation ainsi il est préférable de dire que notre pays est comme « l'enfant qui apprend à marcher, titube, tombe parfois, se relève toujours et finit par maîtriser l'art de marcher », aussi il n'est pas faux d'espérer que Madagascar sera un jour capable d'instituer l'équilibre entre les branches de l'État. Au fonds, aucune Constitution n'est mauvaise, c'est la manière dont on l'utilise qui la rend inefficace, en d'autres termes ce sera la qualité personnelle et le civisme des responsables politiques au plus haut niveau en l'occurrence législatif, exécutif qui feront la différence, et qui donneront ou non la dimension véritablement démocratique de la Constitution. Mais force est de constater que l'on est encore loin du compte, on est en droit de s'interroger sur l'éducation politique ou plutôt « l'éducation constitutionnelle » de nos dirigeants et de nos représentants.

---

<sup>141</sup> Raymond RANJEVA, Madagascar le coup d'État de 2009, édition KARTHALA, page 283.

## BIBLIOGRAPHIE

### a-Ouvrages

- BOITEAU Pierre, *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-400.
- BURDEAU Georges, *Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques*, 20<sup>eme</sup> édition, Librairie générale de droit et de jurisprudence R. Pichon et R. Durand-Auzias, p-430.
- CADOUX Charles, *Droit constitutionnel et institutions politiques théories général des institutions politiques*, Editions Cujas, Tome I, p-241 à 284,
- CHANTEBOUT Bernard, *droit constitutionnel*, 24<sup>ème</sup> édition, août 2007, Sirey université, p.583.
- CONAC Gérard et Jean du Bois de GAUDUSSON, *La justice en Afrique*, numéro spécial Afrique contemporaine, *la personnalisation du pouvoir*, p- 14, 15.
- DE GAUDUSSON Jean, « *l'Administration malgache* », éditions BERGER LEVRAULT, encyclopédie administrative, Institut international d'administration publique, Paris, 1976, p-115.
- GICQUEL Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 12<sup>eme</sup> éditions, Montchrestien, *le droit constitutionnel des sociétés tiers-mondistes* p- 387, 394.
- MÉDARD Jean-François, *États d'Afrique noire formations, mécanisme et crise*, Karthala, Paris 1991, p-332.
- MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, livre I : *des lois en général* et livre II : *Des lois qui dérivent directement du gouvernement* et Livre III : *Des principes des trois gouvernements*, 1748.
- MORABITO Marcel, *histoire constitutionnelle de la France*, 8<sup>eme</sup> édition Paris, Montchrestien, 204, p-432 à 450.
- PIOLET J-B, *De la colonisation à Madagascar*, Paris Augustin CHALLAMEL, 17 rue Jacob, Librairie Maritime et coloniale, 1896, p-1 à 4.
- RALAMBOMAHAY Taovina, *Madagascar dans une crise interminable*, L'Harmattan, 2011, p.258.

- RANDRIANARISOA Pierre, RAZAFIMAHEFA Aimé Lalao, *Madagascar d'une République à l'autre*, 1958-1982, Tome 1, p,34.
- RAVALOSONJaona, Transition démocratique à Madagascar, Editions l'Harmattan, Collection repères pour Madagascar et l'Océan Indien, Paris, 1994, p.176.
- ROZENBERG Olivier, Eric Thiers, *l'opposition parlementaire*, la documentation française, p-75, 77.
- 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
- SEGUR Philippe, *La responsabilité politique*, Que sais-je ? Première édition, PUF 1998.
- DEBBASCH Charles, PONTIER Jean-Marie, *Les constitutions de la France*, 3<sup>ème</sup> édition, Paris : Dalloz, 1996, p-469 .
- CHEVALLIER Jean-Jacques, CARCASSONNE Guy, DUHAMEL Olivier, *La Cinquième République (1958-2002). Histoire des institutions et des régimes politiques de la France*, 11ème édition, Paris : Armand Colin, 2004, p-612.

#### b-Rapports

- International Crisis Group, *Madagascar : sortir des crises cycliques*, Rapport Afrique N° 156, 18mars 2010, p-13 à 21.
- Revue de la bonne gouvernance et de l'efficacité du développement, rapport N° 54277-MG Madagascar, décembre 2010.
- Madagascar Conseil International, IMBIKI Anaclet, les enjeux de l'avènement de la constitution de la quatrième République, 2010, p-14 à 16.
- L'Assemblée nationale française, *Missions et organisations recueil des fiches thématiques*, éditions 2006,p-450.
- Assemblée Parlementaire de la Francophonie, 42<sup>ème</sup> session plénière de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie, Antananarivo Madagascar,8-12 juillet, p-248.

#### c-Mémoires et thèses

- ANDRIAMBOAVONJY Randriatahinaoniniaina, *La crise des institutions politiques de la IIIeme République*, Université d'Antananarivo, Faculté DEGS, Département Droit, date de soutenance 9 Novembre 2009.

- RAJAONARIVELO NambinintsoaHarivola, *contrôle des dépenses engagées*, Faculté, Université d'Antananarivo, Faculté DEGS, Département Economie, date de soutenance 05 aout 2010, p-2 à 7.
- RAKOTONIRINA Vololomboahangy, *les problèmes de la fonction législative du parlement malgache*, Université d'Antananarivo, Faculté DEGS, Département Droit, date de soutenance 13 octobre 2010.
- RAZANARIVONY Milaisoa, *le Parlement malgache : un Parlement Fantôme*, Université d'Antananarivo, Faculté DEGS, Département Droit, date de soutenance 24 septembre 2008.
- SOMALI Kossi , *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique*, Université LILLE 2- Droit et Sante, Faculté des sciences juridiques et sociales, date de soutenance 27 mai 2008.
- ANJARASOA Laria Apolinette, *le contrôle de l'Assemblée nationale malgache vis-à-vis du Gouvernement*, ATHENEE St Joseph Antsirabe, Droit, présenté le 1<sup>er</sup> Juillet 2014.
- RASOLONJATOVO HarisehenoMandratosoa, *Le Parlement et la lutte contre la pauvreté à Madagascar*, UNIVERSITE D'ANTANANARIVO, FACULTE DE DROIT, D'ECONOMIE, DE GESTION ET DE SOCIOLOGIE, DEPARTEMENT ECONOMIE, Troisième cycle

#### d-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, « *sociogenèse du constitutionnalisme malgache* » Bulletin de l'Académie Malgache, XCI/2, 2012 (2013) p 235-256.

- ANDRIANIRINA Laza, HARO SUR LE SENS CONTEMPORAIN DE L'ETAT A MADAGASCAR!, L'express de Madagascar, jeudi 9 février 2017, n°6661, page 6 (Courrier des lecteurs)
- E. Eugène, Midi Madagascar, *Chef de l'opposition 8 prétendants écartés d'office par la HCC*, Mardi 23 septembre, N°9452, p-2.
- R. Vola, *Ma-Laza Madagascar, Guerre de leadership pour être le chef de l'opposition*, Samedi 07 juin 2014 N°2870, p-2.
- RABENARIVO Sahondra, *Groupes et commissions parlementaires*, Tribune, Jeudi 24 avril 2014, p-2.
- RANAIVOSON Garry Fabrice, L'express de Madagascar, *Douze textes à adopter en douze jours*, Mardi 29 juillet 2014, N°5887, p-2.
- RANAIVOSON Garry Fabrice, l'express de Madagascar, *Opposition : l'Assemblée nationale incontournable*, 01 Octobre 2014, p-2.

#### e-Textes

- L'arrêté 67-AN/P portant règlement intérieur de l'Assemblée nationale
- La Constitution de la Première République de Madagascar
- La Constitution de la Quatrième République de Madagascar
- La loi n° 2011-013 portant statut de l'opposition et des partis d'opposition
- Le Code de procédure pénale Malgache.

#### f-Liensinternets

- [http://fr.wikipedia.org/wiki/Parlement\\_de\\_Madagascar](http://fr.wikipedia.org/wiki/Parlement_de_Madagascar), 25 septembre 2014 à 10 heures.
- [http://fr.wikipedia.org/wiki/Histoire\\_de\\_Madagascar](http://fr.wikipedia.org/wiki/Histoire_de_Madagascar), 25 août 2014 à 16 heures.
- [http://www.presidence.gov.mg/?page\\_id=368](http://www.presidence.gov.mg/?page_id=368), 26 août 2014 à 18 heures.
- [http://www.assemblee-nationale.mg/?post\\_type=loi](http://www.assemblee-nationale.mg/?post_type=loi), 10 juin 2014, 05 juillet 2014.
- [http://www.toupie.org/Dictionnaire/Separation\\_pouvoirs.htm](http://www.toupie.org/Dictionnaire/Separation_pouvoirs.htm), 12 août 2014 à 20 heures.
- [http://fr.wikipedia.org/wiki/S%C3%A9paration\\_des\\_pouvoirs](http://fr.wikipedia.org/wiki/S%C3%A9paration_des_pouvoirs), 15 septembre 2014 à 16 heures.
- <http://forum.lixium.fr/v-8303330.htm>, 01 octobre 2014 à 20 heures

- <http://www.tananews.com/2013/08/faly-ramakavelo-trois-options-soffrent-aux-africains-et-les-malgaches/>, 02 octobre 2014 à 14 heures.
- [www.politique-africaine.com/numeros/pdf/039025.pdf](http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/039025.pdf) consulté le 15 janvier 2017, p 123

#### g-Autres références

- Cours de droit constitutionnel approfondi (droit électoral) de RAKOTOARISOA Jean Eric, Maîtrise I, Université d'Antananarivo, Faculté DEGS, département DROIT, année 2013-2014.
- Cours de droit constitutionnel approfondi (droit parlementaire) de RAKOTOARISOA Jean Eric, Licence 3, Université d'Antananarivo, Faculté DEGS, département DROIT, année 2012-2013.
- Cours de droit constitutionnel de RAKOTOARISOA Jean Eric, Licence 1, Université d'Antananarivo, Faculté DEGS, département DROIT, année 2009-2010.
- Cours de libertés publiques, Licence 3, RANDRIANTAVY Lova, Université d'Antananarivo, Faculté DEGS, département DROIT, année 2012-2013.
- La septième édition du Parlement Francophone des Jeunes, en juillet 2015, Suisse, Berne.

## Table des matières

|   |                 |
|---|-----------------|
| <u>SOMMAIRE .....</u>   | <u>I</u>        |
| <u>LISTE DES ABRÉVIATIONS .....</u>   | <u>II</u>       |
| <br>  |                 |
| <u>Introduction générale .....</u>  | <u>1</u>        |
| <b><u>PREMIÈRE PARTIE : LES RAISONS DE LA DOMINANCE DE L'EXÉCUTIF .....</u></b>                       | <b><u>1</u></b> |
| <u>1-Les raisons de la dominance de l'Exécutif .....</u>  | <u>5</u>        |
| 1-1-Le phénomène de la personnalisation du pouvoir .....  | 6               |
| 1-1-1-L'individualisation et la personnalisation du pouvoir .....                                     | 6               |
| 1-1-2-Le désaveu des citoyens dans les idéologies partisans .....                                     | 7               |
| 1-1-3-Manque d'une idée républicaine à Madagascar .....   | 7               |
| 1-1-4-Une envie de se maintenir au pouvoir .....  | 9               |
| 1-1-5-L'influence de la masse média .....   | 10              |
| 1-1-6-La réalité à Madagascar .....   | 12              |
| 1-2-Conséquence : la situation que l'on connaît .....   | 14              |
| 1-2-1-Madagascar : un état patrimonial et néo patrimonial ? .....                                     | 14              |
| 1-2-1-1-Relation entre personnalisation du pouvoir et le néopatrimonialisme .....                     | 14              |
| 1-2-1-2-La relation entre le néo-patrimonialisme et l'accumulation .....                              | 15              |
| 1-3-Une constitution en faveur de l'Exécutif .....  | 17              |
| 1-3-1-une constitution qui a toujours donné l'avantage au Président .....                             | 17              |
| 1-3-2-Une constitution réaffirmant le principe de l'irresponsabilité du Président .....               | 18              |
| 1-3-2-1-La genèse du principe .....   | 18              |
| 1-3-2-2-La responsabilité politique du Président .....  | 20              |
| a-Les faits qui lui sont reprochés .....  | 21              |
| b-Procédure pour mettre en accusation le Président .....  | 22              |
| c-La juridiction compétente .....   | 23              |
| 1-3-2-3-La responsabilité pénale du Président .....   | 24              |
| 1-3-2-4-La responsabilité civile du Président .....   | 26              |
| 1-3-3-Un Exécutif ultra dominant .....  | 27              |
| 1-3-3-1-Le classement des actes que l'exécutif peut prendre .....                                     | 28              |
| a-L'acte individuel .....   | 28              |
| b-L'acte réglementaire : la toute-puissance de l'exécutif et l'encadrement du domaine de la loi ..... | 30              |
| c-La relativité des matières dont relève le législatif .....  | 31              |
| 1-3-3-2-L'empiètement de l'Exécutif sur les plates-bandes de la loi .....                             | 33              |

|  |           |
|--|-----------|
| 1-3-4-Le déclin du Parlement dans la procédure législative ordinaire .....                 | 35        |
| 1-3-4-1-Un Exécutif disposant de larges moyens de pression vis-à-vis du Parlement.....     | 35        |
| a-Interférences de l'Exécutif dans l'organisation des assemblées.....                      | 35        |
| b-La convocation en session extraordinaire : aux mains du Président de la République ..... | 36        |
| 1-3-4-2-L'exécutif : superviseur du travail parlementaire .....                            | 37        |
| a-La priorité du Gouvernement dans les ordres du jour des Assemblées .....                 | 37        |
| b-L'usage abusif de l'initiative des lois par le Gouvernement .....                        | 39        |
| c-L'exécutif : défenseur de ses projets de texte .....                                     | 40        |
| d-Le vote bloqué de l'article 98 de la constitution .....                                  | 41        |
| e-La pression par la promulgation de la loi .....  | 43        |
| f-La menace d'anéantissement du Parlement .....  | 44        |
| 1-3-5-La déchéance momentanée du Parlement dans son rôle de législateur .....              | 46        |
| 1-3-5-1-Les situations d'exception.....  | 46        |
| a-L'état d'urgence .....   | 46        |
| b-L'état de nécessité .....  | 47        |
| c-La loi martiale .....  | 47        |
| 1-3-5-2-L'habilitation législative .....   | 47        |
| 1-3-5-3-Le procédé référendaire.....   | 48        |
| <b>Conclusion de la première partie.....</b>   | <b>50</b> |

## **DEUXIÈME PARTIE : LA DIFFICULTÉ TECHNIQUE DES MOYENS DE CONTRÔLE .....**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>2-La difficulté technique des moyens de contrôle .....</b>  | <b>52</b> |
| 2-1-Le contrôle sanction du Parlement : la mise en jeu de la responsabilité politique : le mont Everest..... | 53        |
| 2-1-1-La question de confiance .....   | 53        |
| 2-1-2-La motion de censure .....   | 54        |
| 2-1-3-L'engagement de la responsabilité par le vote d'un texte .....   | 55        |
| 2-2-Le contrôle information du Parlement : sans contrainte pour le gouvernement .....                        | 57        |
| 2-2-1-Les questions écrites : une procédure négligée et inopérante.....                                      | 57        |
| 2-2-2-Questions orales : une procédure fortement encadrée .....  | 58        |
| 2-2-3-L'interpellation : une pratique peu probable .....   | 60        |
| 2-2-4-La commission d'enquête : un moyen peu efficace .....  | 61        |
| 2-2-4-1-L'encadrement de la création des commissions d'enquête .....   | 61        |
| 2-2-4-2-Les difficultés rencontrées par les commissions d'enquête .....                                      | 62        |
| 2-2-4-3-Des résultats peu fiables.....   | 63        |

|  |           |
|--|-----------|
| 2-2-5-Le contrôle de l'application des lois.....   | 64        |
| 2-3-Les raisons de l'inefficacité du contrôle.....   | 65        |
| 2-3-1-Manque d'une opposition officielle et crédible.....  | 65        |
| 2-3-1-1-La maîtrise de l'opposition depuis 1960.....   | 65        |
| 2-3-1-2-L'opposition parlementaire doit être issue d'une élection.....   | 65        |
| 2-3-1-3-L'opposition extra-parlementaire.....  | 66        |
| 2-3-1-4-pourquoi est-ce si important d'avoir une bonne opposition au sein du Parlement ?....                   | 67        |
| 2-3-1-5-La reconnaissance d'une opposition qui prend son temps.....  | 69        |
| 2-3-1-6-Perspectives pour l'opposition en tant que garant de la démocratie.....                                | 70        |
| 2-3-2-La menace des parlementaires indépendants.....   | 71        |
| 2-3-2-Quelques pistes pratiques de solutions face aux problèmes récurrent des parlementaires<br>malgaches..... | 72        |
| 2-3-2-1-Mise en place d'un observatoire des activités des assemblées.....                                      | 72        |
| 2-3-2-2-Renforcement des capacités des parlementaires.....   | 73        |
| 2-3-2-3-Mettre en œuvre de façons réaliste la redevabilité.....  | 73        |
| 2-4-Le désintéressement des parlementaires en matière budgétaire.....  | 75        |
| 2-4-1-Les restrictions à l'initiative parlementaire.....   | 75        |
| 2-4-1-1-Les restrictions à l'initiative parlementaire.....   | 75        |
| a-Dans la préparation du budget.....   | 76        |
| b-Répercussions dans la recevabilité des amendements ou des propositions parlementaires                        | 76        |
| c-La règle de l'équivalence de l'article 92 de la constitution.....  | 78        |
| 2-4-1-2-La commission des finances et du budget : une commission reléguée au second plan                       | 78        |
| 2-4-2-L'obstacle technique des débats budgétaires.....   | 79        |
| 2-4-3-La non effectivité des contrôles en cours d'exécution.....   | 79        |
| 2-4-4-La faiblesse du contrôle a posteriori de la loi de finances.....   | 80        |
| <u>Conclusion de la deuxième partie.....</u>   | <u>81</u> |
| <br>   |           |
| <u>Conclusion Générale.....</u>  | <u>82</u> |
| <br>   |           |
| <u>BIBLIOGRAPHIE.....</u>  | <u>85</u> |
| a-Ouvrages.....  | 85        |
| b-Rapports.....  | 86        |
| c-Mémoires et thèses.....  | 86        |
| d-Périodiques.....   | 87        |

|   |          |
|---|----------|
| e-Textes .....  | 88       |
| f-Liens internet.....   | 88       |
| g-Autres références.....  | 89       |
| <u>ANNEXES : .....</u>  | <u>A</u> |
| <u>ANNEXE 1 : Certificats et autres travaux de recherche sur le thème .....</u>   | <u>A</u> |
| a-Attestation de participation à l’atelier sur le renforcement des capacités en communication<br>politique et institutionnelle..... | <u>A</u> |
| b-Attestation de collaboration de deux ans avec l’Assemblée nationale.....  | <u>B</u> |
| c-Attestation de consultation de la CENI .....  | <u>C</u> |
| d-Attestation <i>YALI REGIONAL LEADERSHIP CENTER, public management, and focus on pan<br/>    african parliament</i> .....          | <u>D</u> |
| <u>ANNEXE 2 : guide d’entretien et la liste des personnes consultées.....</u>   | <u>E</u> |
| a-Liste des personnes consultées.....   | <u>E</u> |
| b-Guide d’entretien.....  | <u>E</u> |

ANNEXES :

ANNEXE 1 : Certificats et autres travaux de recherche sur le thème

a-Attestation de participation à l'atelier sur le renforcement des capacités en communication politique et institutionnelle



b-Attestation de collaboration de deux ans avec l'Assemblée nationale

ANDRIANJAFIMAROSOA Sitraka Mamy Tantely

Lot II B 96 NAB Ambatomainty

Antananarivo

cprositrakasmart@gmail.com

**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 soussigné Andrianjafimarosoa Sitraka mamy Tantely, étudiant en Master II de Droit Public Interne et International 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



c-Attestation de consultation de la CENI

ANDRIANJAFIMAROSOA Sitraka Mamy Tantely  
Lot II B 96 NAB Ambatomainy  
Antananarivo  
cprositrakasmart@gmail.com

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

Je soussigné Andrianjafimarosoa Sitraka mamy Tantely, étudiant en Master II de Droit  
Public Interne et International atteste sur l'honneur d'avoir consulté le vendredi 14 Avril 2017  
la CENI.

Représentée en la personne de :

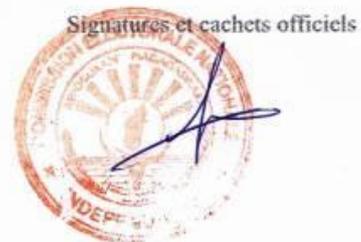
- RASOLONJATOVO Jean Vi Tom Viréina

Ayant pour fonction :

- Secrétaire Exécutif

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

Fait à Antananarivo 14 AVR 2017



d-Attestation YALI REGIONAL LEADERSHIP CENTER, public management, and focus on pan african parliament



## ANNEXE 2 : guide d'entretien et la liste des personnes consultées

### a-Liste des personnes consultées

- RAFITOSON Ketakandrina, juriste constitutionnaliste, participant à la rédaction de la constitution annotée de 2010.
- Ramanana Mampody, administrateur du service de la coopération interparlementaire à l'Assemblée nationale et enseignant de science politique au sein de l'ENAM, actuellement chef de région.
- RANDRIAMIHAINGO RAVOLANANDRIANA Louissette, Directrice des Relations Interparlementaires et de la Communication, Assemblée nationale.
- RASOLONJATOVO Jean Victor Nirina, Secrétaire exécutif de la CENI, administrateur civil
- Razanakarivelo Hobinanahary Alice, chef de service des études juridiques et contentieux au sein du sénat.

### b-Guide d'entretien

#### **Ramanana Mampody, administrateur du service de la coopération interparlementaire à l'Assemblée nationale et enseignant de sciences politiques au sein de l'ENAM.**

*Qu'est-ce que vous en pensez de la constitution de la quatrième République ?*

Cette constitution est une constitution faite sur mesure pour les gouvernements, c'est une constitution de type présidentieliste et cette constitution résulte du phénomène de la personnalisation du pouvoir. Ainsi, la majorité des Malgaches voit logiquement le pouvoir s'incarner dans une personnalité.

*Alors vous pensez que le Parlement pourra jouer le rôle de contrepouvoirs ?*

Le Parlement malgache n'est pas un contre-pouvoir efficace, car tous les mécanismes de contrôle sont difficilement réalisables. Il est très facile de dissoudre pour le Président le Parlement alors qu'engager la responsabilité du gouvernement s'avère être une tâche monumentale. L'exécutif n'a rien à craindre des Assemblées, elles sont inoffensives, car elles ne cherchent pas à contrecarrer les actions du gouvernement.

*À votre avis existe-t-il qu'il y a un équilibre des pouvoirs au sein des institutions ?*

Il n'y a pas d'équilibre des pouvoirs, il n'y qu'à lire la constitution pour s'en rendre compte. Les constituants malgaches tout comme les autres constituants africains comme par exemple les Burkinabés ne veulent pas d'un équilibre des pouvoirs. Je pense que c'est un problème

récurrent des jeunes États africains qu'il faut à tout prix résoudre. Soit on veut un équilibre des pouvoirs soit on ne veut pas.

*Selon vous quels sont les véritables problèmes du Parlement malgache ?*

Les parlementaires malgaches sont fainéants, ils font leur travail à moitié, imaginez un peu que la politique générale de l'État est une politique bâclée et fait étonnant les députés ne disent rien. Concernant la spécialisation des parlementaires, on est prêt à leur donner des formations et à mettre à leur disposition une bibliothèque, mais pourtant les agissements et les connaissances sont loin de ce qu'on attend des députés. Bref, il y a un manque de volonté ou d'envie de la part des parlementaires.

*Que pensez-vous de l'opposition parlementaire ?*

Il n'y en a pas, il n'y a que la majorité présidentielle donc il n'y a pas de débat démocratique. L'Assemblée nationale accepte ainsi d'être le complice de l'exécutif. C'est une des lacunes à l'Assemblée nationale et cela affecte bien évidemment le bon fonctionnement du Parlement. Une fois qu'il n'y a pas d'opposition, on laisse le gouvernement faire n'importe quoi.

*Que pensez-vous des parlementaires indépendants ?*

Le nombre élevé de ces parlementaires témoigne de l'échec des partis politiques malgaches. Les électeurs ne se rendent pas compte qu'en choisissant ces parlementaires, issus pour la plupart du monde des affaires, ils exposent le Parlement à un risque de malversation. En effet que fait un businessman au Parlement ? Il est là bien sûr pour faire du business. Le problème réside dans l'éducation des électeurs, il faut leur faire prendre conscience de la dangerosité de ces parlementaires.

*Et le Président de la République dans tout cela ?*

Comme je l'ai dit, le Président est l'autorité suprême de la constitution de 2010. Cette constitution lui confère des pouvoirs conséquents, en outre il use aussi des pouvoirs exorbitants du droit constitutionnel commun, en ce sens qu'il utilise de multiples stratagèmes qui ne sont pas dans la constitution en vue de maîtriser le Parlement.

*Qu'est-ce que vous préconisez pour remédier à cette situation ?*

Changer précipitamment pour une énième fois la constitution ne résoudra rien, il faudrait d'abord comprendre ce que nous les Malgaches voulons. Il faudrait alors connaître au préalable les aspirations et les désirs des Malgaches afin de les transposer dans une nouvelle constitution acceptée et légitimée par tous.

**Razanakarivelo Hobinanahary Alice, chef de service des études juridiques et contentieuses au sein du Sénat.**

*Qu'est-ce que vous en pensez de la constitution de la quatrième République ?*

La constitution de 2010 est une bonne constitution malgré quelques défauts. Elle est critiquée sur sa légitimité, mais elle n'en demeure pas pour autant inopérante.

*Pensez-vous que le Parlement peut jouer le rôle de contre-pouvoir ?*

Je pense que oui, j'aimerais juste préciser que l'Assemblée nationale ne contribuerait que très peu dans cette fonction de contre-pouvoir, car il n'y a que très peu de débat et de proposition d'amendements au niveau de cette Assemblée.

*Pourquoi pensez-vous qu'il n'y a que très peu de débats au niveau de l'Assemblée nationale ?*

Les députés ne s'intéressent pas assez au projet de loi, ils ne font que voter sans jamais presque proposer d'amendement. Je pense que cela est dû principalement à la paresse et à l'incapacité intellectuelle des députés.

*Le sénat n'est pas encore en place alors que l'adoption des lois s'enchaîne, qu'en pensez-vous ?*

C'est une défaillance du système, cela reflète encore le déséquilibre des pouvoirs, car si je ne me trompe pas c'était un acte gouvernemental qui avait donné la plénitude législative à l'Assemblée nationale alors même que le sénat n'est pas encore été institué. Cela altère l'esprit du bicamérisme mettant à mal le débat démocratique.

*Dans ce cas pensez-vous que le bicamérisme est approprié pour Madagascar ?*

Comme je l'ai dit c'est le meilleur système pour pallier aux lacunes de l'Assemblée nationale reste encore le bicamérisme. Presque tous les amendements viennent du Sénat, il serait fort regrettable si un jour la chambre haute venait à disparaître.

*Que préconiserez-vous dans ce cas ?*

Il serait préférable pour la fonction de contrôle du Parlement d'élargir les moyens d'action du sénat et de donner aussi plus de compétence à la chambre haute. Le Sénat pourrait être la clé de voûte qui permettra de modérer l'influence gouvernementale.