

De la gouvernance à Madagascar : états d'exception et déliquescence de l'État de droit

Tsiory Razafindrabe

► To cite this version:

Tsiory Razafindrabe. De la gouvernance à Madagascar : états d'exception et déliquescence de l'État de droit. Science politique. Université Paris-Est, 2018. Français. NNT : 2018PESC2178 . tel-02393199

HAL Id: tel-02393199

<https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-02393199>

Submitted on 4 Dec 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



École doctorale Cultures et Sociétés
Centre de recherches Littérature, Savoirs et Arts, EA 4120

Thèse pour obtenir le grade de Docteur en sciences sociales
de l'université Paris-Est Marne-la-Vallée

De la gouvernance à Madagascar États d'exception et déliquescence de l'État de droit

présentée et soutenue publiquement par

Tsiory Razafindrabe

Boursière de l'Académie des sciences

le 13 décembre 2018 à 9 heures

à l'Institut de France
23 quai de Conti 75006 Paris

Directeurs de thèse

- **Christine Delfour**, Professeur des universités, Université Paris-Est Marne-la-Vallée
- **Jean-René Garcia**, Professeur des universités associé, HDR, Université Paris 13 Sorbonne Paris Cité

Jury

- **Cécile Lavrard-Meyer**, Maître de conférences, Sciences Po Paris (présidente du jury)
- **Jean du Bois de Gaudusson**, Professeur émérite, Université Montesquieu – Bordeaux IV
- **Pierre Gény**, Secrétaire perpétuel de l'Académie des sciences d'outre-mer
- **Nicolas Clinchamps**, Maître de conférences, HDR, Université Paris 13 Sorbonne Paris Cité (rapporteur)
- **Jean-Michel Wachsberger**, Maître de conférences, HDR, Université Lille 3 (rapporteur)

*À Madagascar, notre pays.
Ho an'i Madagasikara, Tanindrazako.*

REMERCIEMENTS

Cette thèse est le produit d'une aventure collective et « si nous avons vu plus loin, c'est en nous mettant debout sur les épaules de géants »¹.

Nos premiers mots de remerciement s'adressent aux directeurs de cette thèse :

- Christine Delfour, professeur des universités à l'université Paris-Est Marne-la-Vallée, responsable de l'équipe pluridisciplinaire Écritures des Mondes hispaniques (EMHIS) de l'unité de recherche Littératures, Savoirs et Arts (LISAA) EA 4120 ;
- Jean-René Garcia, professeur des universités associé, HDR à l'université Paris 13 Sorbonne Paris Cité, membre du bureau du Centre de recherche sur l'action locale (CERAL) EA 3968 de l'Université Paris 13, conseiller spécial du Secrétaire perpétuel de l'Académie des sciences et directeur de programme au Collège international de Philosophie.

Qu'ils soient ici remerciés pour leur encadrement scientifique et leurs disponibilités.

Nous exprimons notre profonde gratitude à madame Catherine Bréchignac, Secrétaire perpétuel de l'Académie des sciences, ambassadeur délégué à la science, la technologie et l'innovation et vice-président du Groupe interacadémique pour le développement, pour son soutien infailible et l'expérience acquise à ses côtés. Par ailleurs, nous remercions grandement l'Académie des sciences, dont l'allocation de recherche nous a permis de nous consacrer sereinement à l'élaboration de notre thèse.

Nous remercions vivement Daniel et Nicole Dupuy pour leurs encouragements bienveillants, leur soutien matériel et moral sans égal, ainsi que les bonnes intuitions qu'ils nous ont partagées.

¹ Formule de Newton reprise par Catherine Bréchignac dans *L'irrésistible envie de savoirs. Bâtisseurs de sciences*, Paris, Cherche midi, 2017, p. 12.

Pour l'immense honneur qu'ils nous font de siéger dans notre jury de thèse, nous remercions Cécile Lavrard-Meyer, Jean du Bois de Gaudusson, Pierre Gény ; de même que Jean-Michel Wachsberger et Nicolas Clinchamps qui, de surcroît, ont aimablement accepté d'être rapporteurs.

Nous tenons à remercier Mireille Razafindrakoto, François Roubaud et, à nouveau, Jean-Michel Wachsberger pour les orientations qu'ils ont données à notre recherche et la confiance qu'ils nous ont témoignée dans nos collaborations.

Notre reconnaissance va à ceux qui nous ont accordé des interviews sur le terrain en 2015 : Pierre Holder, José Vianey, Sahondra Rabenarivo, Alphonse Ralison, Lucile Rabearimanana, Olga Ramalason, Ernest Razafindraibe, Didier Ratsiraka, Toavina Ralambomahay, Serge Radert, Soava Andriamarotafika, Hajo Andrianainarivelo et Sylvain Urfer.

Ces remerciements seraient incomplets si nous n'en adressions pas à Nasser Eddine Ghazali qui, en nous invitant à participer à une session de l'Académie internationale de droit constitutionnel, en 2012 à Tunis, nous a initié au « droit constitutionnel d'exception ».

Que Michèle Gendreau-Massaloux et François Guinot, pour leurs conseils stimulants, soient également assurés de notre gratitude.

Nous adressons mille mercis à Arnaud Benedetti, Julien Denieul, Tolotra Razafindrabe, Maherizo Razafindrabe, Naresh Narayan, Kiné Ndiaye et Anne Andivero pour leur aide amicale, appréciée et appréciée à la relecture de nos textes.

Ce travail n'aurait pu être mené à bien sans l'accueil et l'accompagnement de l'équipe de l'école doctorale Cultures et Sociétés, ainsi que celui du centre de recherches Littérature, Savoirs et Arts de l'université Paris-Est, en particulier Marie-Emmanuelle Plagnol, Thanh-Ha Ly, Latifa Zeroual-Belbou et Dejan Ristic. Qu'ils soient également remerciés ici.

Nous remercions chaleureusement ceux qui nous sont chers et spécialement Mike Rameloarison, notre époux que nous avons quelque peu délaissé ces derniers mois pour achever ce travail. Ses attentions et son soutien nous ont accompagnée tout au long de notre parcours.

Enfin, nous avons une pensée toute particulière pour nos parents, Florence Razanatahina, notre modèle de ténacité, et Hajatiana Razafindrabe, notre exemple d'humilité.

RESUME

Gouvernance, état d'exception et construction étatique à Madagascar : ces trois notions sont indissociables d'une approche de la composante juridique du concept d'état d'exception. Cette démarche implique, d'une part, l'examen de la construction tourmentée de l'ordre juridique postcolonial et celui, d'autre part, du processus de constitutionnalisation des pouvoirs de crise. Par ailleurs, il conviendra de se pencher sur les applications de l'état d'exception qui, de 1972 à 2002, ont suscité une nouvelle dynamique de conceptualisation et, *mutatis mutandis*, la perpétuation d'une tradition juridique de l'exception. Cette approche éclairera les dérives liées à la pratique et à l'expérimentation des pouvoirs de crise. Elle en explorera les propriétés. Elle n'en exclura pas, loin s'en faut, les marqueurs comparables avec d'autres cas d'étude et les interférences incontournables avec le droit international.

Dans un deuxième temps, cette contribution s'efforcera d'interroger la composante politique de l'état d'exception. En effet, cette dimension prédominante détermine une meilleure compréhension de l'application du dispositif sur le terrain malgache, tout en permettant d'explicitier la construction et les pratiques politiques de l'état d'exception, là où le droit reste muet, discret, inapplicable, obscur ou équivoque. Notre démonstration s'appuiera ici sur une notion-clef de la pensée schmittienne : le « décisionnisme politique ». Par ailleurs, les théories du philosophe italien Giorgio Agamben, relatives à l'état d'exception comme « paradigme normal de gouvernement » et sur le concept-même de « dispositif », viendront enrichir l'analyse de l'usage et de la maîtrise des pouvoirs de crise.

Dans un troisième temps, il conviendra de circonscrire et de questionner la thèse de l'« exceptionnel ordinaire », fréquemment soutenue par de nombreuses théories et de confronter sa pertinence au cas malgache, afin d'en apprécier la validité. Le montage politique d'« état d'exception permanent » et la banalisation des crises occasionnent, à l'aune du contexte malgache, l'émergence de la notion inédite d'« état d'exception débridé », sans

toutefois éclipser celle, tout autant inédite, d'« exception particulière », comme tend à le démontrer la crise politique de 2009. Cette analyse ne manquera pas de recourir aux apports de l'anthropologie : en effet, dimensions culturelles, spécificités malgaches et imaginaire collectif contribueront à mieux circonscrire les modes d'acculturation de la société malgache aux concepts « importés ».

Enfin, sans clôturer la réflexion, cette contribution s'efforcera de mieux saisir la dialectique de « l'État malgache en déliquescence ». Sera explorée l'émergence de nouveaux paradigmes de gestion de crise plus concertée, plus consensuelle, plus inclusive, plus rationalisée, plus internationalisée, moins autoritaire, moins contestable, moins « débridée ». Tout aussi éloigné des jugements de valeur hâtifs que des reconstructions à dominante « culturaliste » qui privilégient une forme de fatalisme sur la trajectoire et le sort de la Grande Île, notre contribution visera d'abord à expliciter des réalités socio-politiques complexes, et à considérer les nombreux défis qui subsistent dans le processus encore inachevé de construction de l'État de droit à Madagascar.

Mots-clés : Madagascar – gouvernance – État de droit – état d'exception – Constitution – pouvoirs de crise – crise – nation.

ABSTRACT

No study of governance, of the degenerative State of Madagascar, and its state of emergency can be properly undertaken without consideration of the legal component of a state of exception. This task calls for a close examination of the tumultuous construction of post-colonial judiciaries and the constitutionalising of emergency powers in time of crisis. Moreover, it would be appropriate to pay particular attention to the terms of imposition of states of exception which, from 1972 to 2002, provided new impetus to the conception and perpetuity of such apparatus. This approach would bring to light the abuses and excesses related to the exercise and experimentation of emergency powers, and provides hallmarks or milestones that may be observed or corroborated in adjacent studies, thereby introducing essential references for international law.

In a second step, this work cannot hide the political component of a state of exception. Actually, this dimension allows for a better understanding of the context in the case of Madagascar, because it highlights the political construction and practice of the mechanism in areas where conventional law has been silent or discrete, obscure or ambiguous, and therefore difficult to enforce. This demonstration draws on the primary notion of the Schmittien doctrine, that of “political decisionism”. It is acknowledged that the theories developed by the Italian philosopher, Giorgio Agamben, about states of exception being the ordinary models for government and how they could serve as “mechanism”, are particularly fertile for the analysis of governance by emergency powers.

In a third step, it seems appropriate to analyse the thesis of “the ordinarily exceptional” which is frequently upheld by numerous theories and to see how it may apply to case of Madagascar. The political construction of a permanent state of emergency and the trivialisation of crises lend themselves to the unprecedented notion of an “unrestrained state of emergency” in Madagascar, different from the equally original “particularly exceptional

state”, where the political crisis of 2009 could serve as an example. This analytical path takes inevitably into account the cultural and other specificities of Madagascar, and the pros and cons of “imported” ideas and concepts.

Finally, this paper is completed, without closing the analysis, with the demonstration of “A State of Madagascar in Decay”. The emergence of new models for crisis management is explored; these are more consensual, inclusive, rational and international. They are less authoritative, less disputable, less unrestrained and less unbridled. The trial against the state of emergency is removed, as are all fatalistic ideologies regarding the future of the *Grande Île*. Nonetheless, it is important to keep in mind the realities of evidence and the numerous challenges that remain in the yet unaccomplished process of (re)construction of a State of Law in Madagascar.

Keywords: Madagascar – Gouvernance – Rule of law – State of emergency – Constitution – Emergency powers – Crisis – Nation.

FAMINTINANA

Amin'ny fanatontosàna amin'ny antsipirihiny ny famakafakana ny fitondràna, ny fisian'ny toe-javatra mampihotakotaka, ary ny “fanjakàna Malagasy tsy tan-dalàna”, dia ilaina ny mijery akaiky ny sehatry ny lalàna mikasika ny Fisian'ny toe-javatra mampihotakotaka ao Madagasikara. Izany voalaza izany dia manosika ny fanavasavàna ny fomba nanorenana ny fandaharan-dalàna taorian'ny fanjanahantany tao Madagasikara sy ny fandrindràna ny Fahefana manokana rehefa mby amin'ny andro sarotra. Ankoatr'izay dia mety raha jerena manokana ihany koa ny fomba fampiharàna izany fahefana izany, izay mametraka hevitra sy fahalalàna vao, nanomboka ny taona 1972 ka hatramin'ny taona 2002. Izay fomba fijery izay dia mampibaribary ireo lesoka sy fiompampana amin'ny fampiharàna sy ny andrana amin'ireo fahefana manokana rehefa mihatra ny fotoam-pahamaizana, ny fahalatsahan'ny Firenena ankaterena, na ny fampiharana lalàna miaramila. Izy ireo dia mampahatsiahy marika izay hita ihany koa amin'ny fianarana avy amin'ny firenena hafa na avy amin'ny lalàna iraisam-pirenena.

Manarak'izany, tsy afaka hadinoina eto anivon'ity anjara-biriky famakafakana ity ny lafiny fitondram-panjakana (na lafiny “ara-politika”) mihatraika amin'ny fisian'ny toe-javatra mampihotakotaka. Raha ny marina mantsy dia mitondra fanazavana betsaka ny amin'ny tontolon'ny andro sarotra ao Madagasikara io endrika io, izay tena mibahana tokoa. Anisany manazava koa ny fanantontosana sy ny fomba fanaon'ny mpitondra malagasy io lafiny io rehefa tsy azo ampiharina, tsy misy fangaraharana, na tsy lavorary na tsy “mivolana” ny lalàna. Eto dia maka fototra amin'ny fotom-pisainan'i Carl Schmitt izay atao hoe “didy avy amin'ny fitondram-panjakana” ny fanehoan-kevitra. Andanin'izay anefa, ireo fotokevitry ny filozofa italiana Giorgio Agamben mikasika ny toe-javatra mampihotakotaka izay lazainy fa fomba fakan-tahaka vaovao amin'ny Fitondràna, ary koa ny fototra hiorenan'ily atao hoe “zavatra voadidy” dia maneho ny lesoka amin'ny ny tao sy ny fahaiza-mamehy ny fahefana manokana.

Aorian'izay, dia mety indrindra raha atao mazava sy fakafakana ilay filaza hoe “maharitra sy zary lalandava ny andro sarotra”, tohanan'ny fotokevitra maro tokoa. Ary dia hampioharina amin'ny toe-javatra malagasy ny zava-miseho any amin'ny tany vahiny mba ho lanjaina ny mampanankery azy ireo. Ny faharetan'ny ny fotoam-pahamaizana, ny fahalatsahan'ny firenena an-katerena, na ny fampiharana lalàna miaramila, ary indrindra ny tsy fahaiza-mandrindra azy ireo no mahatonga ilay hevitra vao hoe “didy jadona mihoampapana” ao Madagasikara. Eo koa anefa ilay hoe “andro sarotra mahavaka”, voasehon'ily fihotakotahana tamin'ny 2009. Ireo fomba fihevitra ireo dia mampiseho ireo sarotra natrehana'ny hevitra “nahondrana” raha mifanatrika amin'ny ny lova sy ny lafiny kolotoraly malagasy izy ireo.

Ary ny hamaranana ity anjara-biriky famakafakana ity – izay tsy mamarana ny fanadihadiana anefa – dia ilay fiteny manokana hoe “fanjakàna Malagasy tsy tan-dalàna”. Jerena amin'izany ny fipohiran'ireo fomba fandinihana vaovao ny fitantanana ny andro sarotra izay mirakitra fanka-kevitra ny be sy ny maro, eo Madagasikara sy eo amin'ny tontolo iraisam-pirenena. Tsy fitsarana ratsy ny fiainan-pirenena ao Madagasikara akory no tanjon'ity fikarohana ity. Na izany aza anefa, tsy azo hodianana tsy hita ireo zava-misy miharihary ary azo porofoina, na koa ireo fanamby marobe izay mitoetra raha mikasika ny dingana mbola tsy tontosa ny amin'ny fananganana ny fanjakàna malagasy tan-dalàna.

Teny fototra:

Madagasikara – fitondràna – fanjakàna tan-dalàna – fisian'ny toe-javatra mampihotakotaka – Lalàm-panorenana – fahefana manokana rehafa mby amin'ny andro sarotra – andro sarotra – firenena.

SOMMAIRE

Remerciements.....	5
Résumé.....	7
Abstract.....	9
Famintinana.....	11
Liste des abréviations.....	15
Introduction.....	17

Première partie

Analyse juridique et politique de l'état d'exception dans le cas de Madagascar

Titre I	
La composante juridique de l'état d'exception dans le cas malgache	61
Chapitre I	
L'édification complexe de l'ordre juridique postcolonial	63
Chapitre II	
La consécration de la pratique de l'état d'exception dans l'ordre juridique postcolonial.....	93
Titre II	
La composante politique de l'état d'exception dans le cas malgache	137
Chapitre I	
La prédominance de la dimension politique de l'état d'exception.....	139
Chapitre II	
État d'exception : procédé ou dispositif ? Un usage stratégique des pouvoirs de crise	155

Seconde partie
Vers un État de droit malgache en déliquescence ?

Titre I	
Un « exceptionnel » devenu ordinaire dans le cas malgache.....	163
Chapitre I	
Une imbrication des crises politiques, économiques et sociétales	165
Chapitre II	
Le concept politico-juridique de l'exception et sa (non-)réception dans la culture malgache	187
Titre II	
Une contribution à l'analyse de la déliquescence de l'État de droit à Madagascar	199
Chapitre I	
De nouveaux paradigmes de gestion de crise à Madagascar.....	201
Chapitre II	
Le triptyque gouvernance – État de droit – état d'exception à Madagascar	215
Conclusion	225
Bibliographie.....	231
Annexes.....	259
Liste des tableaux.....	315
Liste des figures	317
Liste des annexes	319
Table des matières.....	321

LISTE DES ABREVIATIONS

AEOM :	Association des Étudiants d'Origine Malagasy
AFD :	Agence Française de Développement
AOF :	Afrique Occidentale Française
AREMA :	Avant-garde pour la RÉvolution Malgache, devenu Avant-garde pour la Rénovation de Madagascar
CEDEAO :	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CERAL EA 3968 :	Centre de Recherches sur l'Action Locale, université Paris 13
CFE :	Chemin de Fer de l'Est
CGT :	Confédération Générale du Travail
COI :	Commission de l'Océan Indien
COMESA :	<i>Common Market for Eastern and Southern Africa</i> (Marché commun de l'Afrique orientale et australe)
CPS :	Conseil Paix et Sécurité de l'Union Africaine
DGID :	Direction Générale d'Investigation et de Documentation
ENCCRE :	Édition Numérique Collaborative et CRitique de l'Encyclopédie
FFKM :	<i>Fiobonan'ny Fiangonana Kristianina eto Madagasikara</i> (Conseil œcuméniques des églises chrétiennes malgaches)
FMI :	Fonds Monétaire International
GIC :	Groupe International de Contact
GMP :	Groupe Mobile de Police
HAT :	Haute Autorité de Transition
HCC :	Haute Cour Constitutionnelle
HCC/AR :	Arrêt de la Haute Cour Constitutionnelle
HOMI :	HÔpital Militaire
IRD :	Institut de Recherche pour le Développement
JORF :	Journal Officiel de la République Française
LISAA EA 4120 :	Laboratoire Littératures Savoirs et Arts, université Paris-Est Marne-la-Vallée
MDRM :	Mouvement Démocratique de la Rénovation Malgache
O/DM :	Ordonnance du Directoire Militaire
OAS :	Organisation de l'Armée Secrète
OIF :	Organisation Internationale de la Francophonie

ONU :	Organisation des Nations Unies
ORSTOM :	Office de la Recherche Scientifique et Technique Outre-Mer
OUA :	Organisation de l'Union Africaine
PADESM :	Parti des D�sh�rit�s de Madagascar
PIB :	Produit Intérieur Brut
PNB :	Produit National Brut
PPF :	Parti Populaire Français
PSD :	Parti Social-Démocrate
SeFaFi :	<i>Sehatra Fanarahamaso ny Fiainam-pirenena Malagasy</i> (Observatoire de la vie publique malgache)
SFIO :	Section Française de l'Internationale Ouvrière
TIM :	<i>Tiako I Madagasikara</i> (J'aime Madagascar)
UA :	Union Africaine
UE :	Union Européenne
UNDD :	Union Nationale pour la Démocratie et le Développement
VVS :	<i>Vy Vato Sakelika</i> (Fer Pierre Ramification)

INTRODUCTION

« Le droit est un moyen pour parvenir à une fin, pour que la société subsiste ; si le droit montre qu'il n'est pas en mesure de sauver la société, la violence surgit alors et fait ce qu'il y a à faire ; c'est "l'acte salvateur du pouvoir d'État" et le point où le droit débouche dans la politique et dans l'histoire. [...] La guerre contre l'ennemi extérieur et la répression d'un soulèvement intérieur ne seraient donc pas des états d'exception, mais constitueraient le cas normal idéal dans lequel le droit et l'État déploieraient leur finalité interne avec une force immédiate. »²

Rudolph von Jhering

Madagascar, tantôt désignée comme l'Île Rouge³, la Grande Île⁴ ou la Terre des Ancêtres⁵, a mobilisé de nombreuses réflexions, en science politique comme dans d'autres disciplines. La gouvernance à Madagascar constitue un sujet déjà amplement traité. Celui de l'État de droit malgache l'est tout autant, sinon plus. Cependant, un sujet qui questionne la déliquescence de l'État de droit par les états d'exception, contribuant ainsi à une conception *sui generis* de la notion de gouvernance à Madagascar, semble pour le moins inédit. « De la gouvernance à Madagascar. États d'exception et déliquescence de l'État de droit », tel est l'objet de cette contribution qui a pour ambition de servir une production *via* l'étude des états d'exception malgaches qui, au-delà d'être un concept ou des situations, sont aussi un dispositif (juridique), un procédé et, surtout, une pratique (politique).

Cet enjeu de recherche mérite d'être introduit à la fois par une mise en perspective historique et contextuelle de Madagascar, et par une étude empirique des notions nécessaires à sa compréhension : les concepts fondateurs d'État de droit et d'état d'exception qui peuvent

² Rudolph von Jhering, *Zweck im Recht*, II3, 251, cité dans Carl Schmitt, *La Dictature*, Paris, Points, 2015, p. 62.

³ La couleur rouge de ses plateaux s'explique par une forte présence de latérite.

⁴ Sa superficie de presque 600 000 km² en fait la cinquième plus grande île de notre planète, après l'Australie, le Groenland, la Nouvelle Guinée et l'île de Bornéo.

⁵ Les Ancêtres occupent une place particulière dans la culture malgache. Leur culte est pratiqué sur l'ensemble du territoire et rythme bien des aspects de la vie quotidienne à Madagascar.

relever de plusieurs champs disciplinaires (philosophiques, juridiques, etc.), mais qui seront surtout ici éclairés par celui de la science politique.

Madagascar : la trajectoire politique d'une île aux multiples facettes

Cette mise en perspective a pour objectif de fournir plusieurs éléments liminaires de compréhension sur Madagascar et sur notre objet de recherche. La situation socio-économique et politique instable de la Grande Île depuis 1960 est en effet si complexe que les études qui s'efforcent de la décrypter peuvent la présenter comme « énigmatique », voire « paradoxale »⁶.

Du point de vue géographique, Madagascar se situe entre le 12^e et 25^e parallèle⁷, dans la partie occidentale de l'Océan indien. Traversée par le Tropique du Capricorne, l'Île est séparée de quelques centaines de kilomètres des côtes africaines par le canal de Mozambique. Ce caractère insulaire, que les experts datent de la dislocation du Gondwana, est fondamental dans cette analyse car il a forgé, des siècles durant, non seulement des mœurs bien enracinées, mais également un mode traditionnel d'organisation sociale, en n'empêchant toutefois pas des inspirations et des pratiques d'influence étrangère. Bien que le peuplement de l'Île ainsi que sa langue sont d'origines très diverses, à dominante indonésienne mais avec des influences bantou, swahili et d'autres, il existe, à quelques variantes près, une homogénéité linguistique et culturelle assez marquée. Le français et le malgache y sont pratiqués comme langues officielles et administratives⁸.

Par ailleurs, la Grande Île compte dix-huit ethnies⁹, que l'on distingue très souvent en deux catégories selon leur localisation^{10 11}.

⁶ Ces qualificatifs sont empruntés à Mireille Razafindrakoto, François Roubaud et Jean-Michel Wachsberger, qui les développent entre autres dans leur ouvrage intitulé : *L'énigme et le paradoxe, économie politique de Madagascar*, Paris, AFD – IRD éditions, 2017, auquel nous nous référerons souvent dans cette section.

⁷ Pauline et Philippe de Flers, *Madagascar, la Grande Île*, Évreux, Denoël, 1996, p. 7.

⁸ Il a été tout à fait appréciable d'étudier les sources officielles – mais aussi celles qui le sont moins – dans les deux langues pour la réalisation de ce travail de recherche.

⁹ Au Nord : les *Antankarana* et les *Tsimihety*, sur la côte est : les *Betsimisaraka*, les *Antanbahoaka*, les *Antemoro*, les *Antefasy*, les *Antesaka* et les *Benzanozano*, à l'Ouest : les *Sakalava* et les *Makoa*, sur les hautes terres : les *Sihanaka*, les *Merina*, les *Betsileo*, les *Tanala* et les *Bara*, au Sud : les *Antanosy*, les *Antandroy* et les *Mahafaly*. Cf. annexes 3 à 5 : représentation des 18 ethnies.

¹⁰ Cette distinction porte entre les personnes venant des hautes terres d'une part, et les Côtiers d'autre part. « Le terme "Côtier" est appliqué depuis la colonisation pour caractériser les membres des ethnies

Afin d'appréhender la trajectoire politique tumultueuse de Madagascar après 1960 et la succession des crises politiques¹², il convient tout d'abord, en se référant à l'histoire, d'engager une analyse rétrospective sur les modes de gouvernement et de pratiques du pouvoir durant les périodes précoloniale et coloniale. Ensuite, nous nous attacherons à analyser le basculement qui s'est opéré après 1960 avec le choix de la démocratie comme « système politique par défaut »¹³. Ce cheminement à rebours – sorte de *flash-back* – ne peut occulter les repères culturels, leur persistance dans l'imaginaire collectif malgache et leur reprise allégorique par les dirigeants. En effet, selon Iharizaka Rahaingoson, le système politique de type républicain adopté par Madagascar après 1960, de même que les principes occidentaux de séparation des pouvoirs, sont des concepts tout à fait étrangers aux pratiques qui ont eu cours à l'époque de la royauté. À ce titre, il estime que : « Les souverains de l'Imerina dans la première moitié de ce siècle (XIX^e) ont agi en *pré-Léviathan*, ayant certes encore le droit de vie ou de mort sur leurs sujets, mais ayant déjà cessé d'être des prédateurs et de simples seigneurs de guerre. »¹⁴ S'agissant de la séparation des pouvoirs, l'auteur dresse la cartographie des rois et reines qui se sont succédé à Madagascar, en citant notamment Andrianampoinimerina¹⁵, Ranavalona I¹⁶, Radama II¹⁷, Rasoherina¹⁸ et

non originaires de hautes terres (Merina et Betsileo), quand bien même leur territoire, comme celui des Bara, n'aurait pas d'accès à la mer. » Mireille Razafindrakoto, François Roubaud et Jean-Michel Wachsberger, *L'énigme et le paradoxe, économie politique de Madagascar*, Paris, AFD – IRD éditions, 2017, p. 39.

¹¹ Dans cette recherche, le facteur ethnique ne sera pas traité comme grille d'analyse sur la récurrence des crises politiques à Madagascar. Non pas que la question soit dépourvue d'intérêt, mais parce que d'autres études ont déjà largement étudié cette doxa¹¹. Le rapport entre les considérations ethniques et notre contribution à une analyse de la déliquescence à Madagascar par les composantes (extra)juridique et (extra)politique de l'état d'exception sera donc entrepris uniquement sous l'angle de l'instrumentalisation dont l'ethnicité fait l'objet sur la scène politique malgache.

¹² Cécile Lavrard-Meyer conceptualise cela par ce qu'elle appelle « le cercle vicieux crisogène malgache ». Selon ses propos : « Il en ressort en tout état de cause, que les crises épisodiques se rapprochent à Madagascar : 16 ans entre 1975 et 1991, 11 ans entre 1991 et 2002, 7 ans entre 2002 et 2009 [...] Autres faits marquants : les crises durent plus longtemps : quelques mois en 1975 et en 1991, près d'un an en 2002, plus de cinq ans en 2009 [...] Les crises se rapprochent et s'allongent depuis l'indépendance malgache. » Cécile Lavrard-Meyer, « Le cercle vicieux crisogène malgache. Stratégies d'acteurs, complicité institutionnelle et “délégitimation” du politique », Mireille Razafindrakoto, François Roubaud et Jean-Michel Wachsberger (dir.), *Madagascar : d'une crise à l'autre : ruptures et continuités*, Paris, Karthala-IRD, 2018, p. 219.

¹³ Parmi ses recherches, Iharizaka Rahaingoson théorise les dysfonctionnements politiques à Madagascar par l'incompatibilité d'un modèle politique occidental « importé/imposé » avec les structures sociales malgaches. Iharizaka Rahaingoson, « Ordre politique : entre l'Histoire et l'utopie démocratique », *ibid.*, pp. 263-303.

¹⁴ *Ibid.*, p. 267.

¹⁵ « Andrianampoinimerina (début de règne 1794 – mort 1810) – petit-fils d'Andriambelomasina, roi d'Ambohimanga, il est descendant d'Andriamasonavalona. Il a douze femmes et aura 26 enfants. Il est le roi d'Antananarivo, et veut y mettre de l'ordre, en y créant de nombreux marchés, organisant le Rova où sa maison “Mahitsy” demeure visible jusqu'à l'incendie de 1995. Il crée un code militaire oral (édit royal) pour encourager les hommes à se battre et qui condamne les fuyards ; il distribue des honneurs (décorations, rizières, troupeaux), fait creuser des canaux et construire des digues sur l'Ikopa. Sous son règne, la sécurité progresse

dans les campagnes. Il est surtout resté le plus célèbre des rois pour son œuvre d'unificateur : d'abord en Imerina, où il combat son oncle Andrianjafy du Sud (tué en 1795) avec l'aide de ceux du Nord, puis dans les provinces. Dans sa capitale Ambohimanga, sa case est toujours visible. Il a pour devise "L'océan est la limite de mon royaume". En 1808, il reçoit une visite de courtoisie de la reine de Majunga, Ravahiny, qui lui offre trois canons "gros comme la cuisse", et sept barriques de poudre, acheminés depuis la côte. Les deux royaumes coexistent en paix à cette date. Son œuvre politique demeurera un modèle pour tous les souverains qui lui succéderont », Dominique Ranaivoson, *Madagascar dictionnaire des personnalités historiques*, Paris, Sépia – Tsipika, 2016, p. 40.

¹⁶ « Ranaivalona Ière (1789-1861) – Première épouse de Radama I^{er}, elle est alors appelée Mavo, et n'a pas l'air de nourrir d'ambitions. À la mort du roi, en 1828, elle met en place, avec l'aide de Rainiharo et Rainilaiarivony (hova), un complot qui la met sur le trône au détriment de la famille du roi, qu'elle fait assassiner. Commence alors un règne de 33 ans, marqué par un pouvoir discrétionnaire fait de rivalités, d'arbitraire, de tueries, de mises en esclavage, d'expéditions guerrières devenant des hécatombes, qui affaiblissent considérablement son royaume. On lui attribue la mort de 200 000 de ses sujets. Son souci principal est la peur de voir Madagascar tomber entre les mains des étrangers, en particulier les commerçants et les missionnaires, qu'elle accuse de faire perdre l'identité malgache. Étant très attachée aux idoles, elle remet toutes ses décisions entre les mains des devins. Elle ferme le pays aux étrangers, interdit en 1835 le christianisme qu'elle considère comme dangereux, se lance dans de violentes persécutions contre les chrétiens malgaches. Elle fait construire le palais de Manjakamiadana dans l'enceinte du *Rova* par le Français Jean Laborde qui trouve grâce à ses yeux car c'est un industriel qui lui fournit de très nombreux produits dans ses différents sites de production (poudre, savon, porcelaine, fonte, etc.). En 1857, son fils Rakoto tente de la renverser mais le complot échoue et Laborde est chassé avec les derniers Français. Elle suscite toujours un mélange de fascination et d'horreur, exprimé dans les nombreuses œuvres littéraires qui l'évoquent : Pierre Sogno, *Ranaivalona, reine cruelle* (1990), Jean Decampe, *L'ombrelle écarlate* (1998), Sonia Ranaivo, *Mavo, reine de l'Occident* (2000) », *ibid.*, p. 152.

¹⁷ « Radama II (1829-1863) – Fils de Ranaivalona I^{re} né longtemps après la mort de son père officiel Radama I^{er}, le jeune Rakoto fait l'objet de l'adoration possessive de sa mère alors même que celle-ci déploie ses ravages en tuant quiconque, jusqu'à ses amants. Il reçoit les conseils de plusieurs Français : Laborde, industriel amant de la reine, Lambert, commerçant français qu'il appelle "Papa", et le jésuite Finaz. En 1855, il signe avec Lambert une charte qui laisse celui-ci en situation de quasi-monopole pour l'exploitation des mines. Elle sera à l'origine de conflits avec la France. Impuissant devant le despotisme de sa mère, il envoie Lambert demander de l'aide à Napoléon III pour la renverser, mais celui-ci refuse par crainte de froisser les Anglais. Radama tente alors un coup d'État le 20 juin 1857, mais celui-ci échoue, entraînant le renvoi immédiat par la reine de tous les étrangers, y compris Laborde. En 1862, il monte sur le trône, rouvre la voie à tout ce qui vient de l'Occident (églises, commerçants, modes) de manière excessive et non contrôlée ; il abolit les droits de douanes, la pratique du *tangena* (poison utilisé comme jugement), signe des traités qui laissent les mains libres aux étrangers. Il fit édifier dans l'enceinte du *Rova* la maison de bois appelée *tranovola*, brûlée le 6 novembre 1995. Jouant de la valiha et du piano, il est le premier Malgache à composer des airs de danse et de musique pour piano dans les années 1855-1863 ; on lui doit par exemple les chansons "Makatejy" et "Raodro". Il mène une vie personnelle dissolue, vivant dans l'alcool et les fêtes, entouré de jeunes gens, ses *menamaso* auxquels il distribue terres, honneurs et esclaves. Tous ces renversements provoquent la jalousie et des querelles de clans au sein de la cour, on l'accuse de vendre le pays, ce qui aboutit en 1893 à un complot au cours duquel il est étranglé par un cordon de soie et enterré de nuit à Ilafy. Ses *menamaso* sont tués. Plus tard, une rumeur relayée par des écrivains fera courir le bruit qu'il a échappé au massacre et vit clandestinement dans les grottes. Après sa mort, le pouvoir passe aux mains des reines, qui ne l'exercent pas vraiment, au profit du Premier ministre et des roturiers du clan d'Andafiavaratra », *ibid.*, pp. 124-125.

¹⁸ « Rasoherina (1815-1868) – Rabodo, la première femme de Radama II, monte sur le trône sous le nom de Rasoherina à la mort de celui-ci en 1863 mais a du mal à contenir les rivalités entre les clans de la cour. On peut dire qu'elle n'a pas vraiment le pouvoir. Elle accepte une charte où elle abolit l'épreuve du *tanguin* (justice par le poison), la justice en duel, elle rompt avec la charte Lambert 1855 qui donnait des avantages énormes aux Français, ce qui entraîne une rupture diplomatique avec la France. Pour Madagascar, elle tente de maintenir l'équilibre difficile entre indépendance et ouverture. Tout en n'étant pas chrétienne, elle protège la liberté de culte. Elle a d'abord comme Premier ministre

Ranavalona II¹⁹, pour observer que « tous ces souverains étaient sans exception aux sources de la Loi, tout en incarnant parallèlement l'exécutif »²⁰.

La colonisation, puis l'indépendance en 1960, ont profondément modifié l'organisation politique de la Grande Île, sans toutefois remettre en cause tous les fondements de l'ordre social. À la question : « Le Madagascar d'après 1960 et d'aujourd'hui est-il, quant à lui, un État d'inspiration rousseauiste ? »²¹, Iharizaka Rahaigoson délivre une lecture contrastée. En effet, toutes les constitutions qui se sont succédé – notamment parce qu'elles mettent au premier plan l'intérêt général comme finalité –, ainsi que les institutions formellement existantes, incitent à cette interprétation. Pour autant, il s'agirait d'un contrat social inopérant, car de façade, et d'une « démocratie » de surface : « malgré les crises à répétition, signe d'un contrat social incompatible avec les habits qu'on veut lui donner, les mêmes formules du pouvoir sont retravaillées superficiellement sur les bases de principes ou valeurs – de “démocratie occidentale” – jugées nobles, flatteurs, mais que la société ne s'est jamais appropriée réellement »²².

Cette vision rejoint, dans une certaine mesure, celle développée par Jean Fremigacci, historien de la colonisation et spécialiste de Madagascar. À ses yeux, « les tentatives de construction d'un État-nation sur le modèle occidental se sont heurtées à la résistance d'une culture politique malgache non reconnue, fondée sur la parenté, sur une forme de mission céleste et sur la terre des Ancêtres »²³. La transposition *talis qualis* de la démocratie ne peut se se traduire aisément dans un pays où le poids du religieux, du sacré ou des Ancêtres est aussi prégnant, alors que le pacte social, qu'il soit d'inspiration hobbesien, lockéen ou rousseauiste, se fonderait sur le rejet du droit divin. Par ailleurs, l'historien estime que « l'ingouvernabilité du pays semble résulter principalement d'une interaction entre idées occidentales et

Rainivoninahitriniony, qui se montre insolent avec elle ; il est dégradé et remplacé par son frère, Rainilaiarivony, qui l'épouse et lui survivra », *ibid.*, p. 162.

¹⁹ « Ranavalona II (1829-1883) – Princesse Ramoma, deuxième femme de Radama II, elle succède à Rasoherina en 1868, mise sur le trône sur l'instigation de Rainilaiarivony, qu'elle épouse et aux côtés duquel elle est baptisée par le pasteur protestant malgache Andriambelo en 1869. Le protestantisme devient alors la religion d'État. À son couronnement, elle ose mettre en évidence une Bible là où reposaient les idoles royales, puis pose la première pierre du temple d'*Anatirova*. Elle aime le luxe de la cour et se laisse éblouir par les cadeaux reçus des commerçants étrangers. Docile mais de santé fragile, elle laisse faire son Premier ministre, promulgue les codes des 301 et 305 articles en 1881. Elle meurt en 1883 », *ibid.*, p. 153.

²⁰ Iharizaka Rahaingoson, *op. cit.*, p. 269.

²¹ *Ibid.*, p. 268.

²² *Ibid.*, p. 269.

²³ Jean Fremigacci, « Madagascar ou l'éternel retour à la crise », *Afrique contemporaine*, n° 251, Madagascar, Anatomie d'un état de crise, Paris, De Boeck Supérieur, 2014, p. 125.

conceptions autochtones traditionnelles qui se sont mutuellement perverties »²⁴. Cependant, une des limites opposables à ces hypothèses constituerait le contexte singulier de l'indépendance : l'« État importé » se présenterait comme la seule option offerte aux acteurs politiques de l'époque²⁵. Cette analyse mérite une attention particulière que nous développerons ultérieurement.

Le cadre temporel retenu pour cette étude de la gouvernance malgache est circonscrit entre 1960 et 2010. Le choix de cette période²⁶ n'est pas anodin. En effet, 1960, année de l'indépendance, constitue une date charnière dans l'histoire de la Grande Île. C'est à ce moment que les formes modernes d'état d'exception sont entérinées dans la norme suprême et c'est au cours de cette période que ce dispositif va être appliqué à sept reprises. Cet espace-temps de 50 ans nous est apparu comme adéquat pour traiter de la complexité d'un sujet qui nécessite à la fois un retour sur un temps relativement long, et qui requiert également un recul ainsi qu'une base de données éprouvée. Nous arrêterons notre analyse à 2010, tout d'abord pour y inclure la crise de 2009 et montrer dans quelle mesure la « situation exceptionnelle », propre à cette séquence, ne paraît pas correspondre à l'idéal-type d'un état d'exception classique. En effet, au-delà de cette date, il n'existe pas de recours à ce concept, ou du moins de matière suffisante, pour participer à une analyse cohérente et objective de notre sujet. Toutefois, la définition de ce cadre temporel n'exclut pas la possibilité de recourir à des événements historiques structurants ou à des considérations d'actualité immédiate, antérieurs à 1960 ou postérieurs à 2010, si cela s'avèrerait utile pour notre étude.

Traiter de la question des états d'exception à Madagascar ne peut être entrepris sans un approfondissement théorique des concepts d'État de droit et d'état d'exception.

L'État de droit : une fin à atteindre par le droit, sinon par la violence

Afin d'aborder le champ théorique d'un tel sujet de recherche, il conviendrait dans un premier temps d'appréhender la notion d'État de droit. Selon les théoriciens du contrat

²⁴ Il commence cette analyse en expliquant que : « L'expression de "chimère", prise dans son sens biologique de création artificielle d'un organisme contre nature, pourrait qualifier assez brutalement, mais justement certains pouvoirs africains issus de la colonisation », *ibid.*, p. 130.

²⁵ Iharizaka Rahaingoson reconnaît lui-même cette limite en affirmant que l'« État importé » était inévitable. Iharizaka Rahaingoson, *op. cit.*, p. 270.

²⁶ Ce choix n'exclut nullement, à chaque fois que cela paraît nécessaire, de faire appel à des références historiques ou factuelles qui peuvent se situer en dehors de la période 1960-2010. Il s'agit là d'une liberté que nous nous sommes attribuée afin, d'une part, de laisser des ouvertures à notre analyse et, d'autre part, de ne pas occulter des événements historiques majeurs qui peuvent contribuer positivement à la réflexion.

social²⁷, dans l'état de nature, les individus sont en rivalité permanente en raison de l'absence d'une autorité politique à laquelle ils feraient allégeance. Cette situation de violence quasi-perpétuelle est la conséquence, d'une part, de la défiance générée par l'inégalité que la nature attribue aux hommes²⁸ et, d'autre part, de la convoitise suscitée par les propriétés acquises par les uns et non par les autres²⁹. Ainsi, d'après Locke, « livrée à elle-même, la société civile est incapable d'accéder à la représentation de son unité et tend à l'éclatement et à la dispersion »³⁰.

Il s'agira, dans cette conception d'une nouvelle entité étatique, de « domestiquer » ces aspirations concurrentes et de les fédérer au sein d'une seule entité admise par le plus grand nombre, l'État. Cet État aura pour vocation de préserver l'ordre public, et comme aspirations particulières de prévenir les atteintes excessives aux droits et libertés perpétrées par les autorités administratives³¹. Par ailleurs, ces dernières doivent agir *secundum legem* (conformément aux habilitations légales) et jamais *contra legem*. Outre les autorités législatives, le système de limitation produit par l'État s'applique également aux corps législatifs. Jean-Jacques Chevalier estime que : « L'État de droit est établi simplement et uniquement dans l'intérêt et pour la sauvegarde des citoyens : il ne tend qu'à assurer la protection de leur droit ou de leur statut individuel. »³²

De façon concomitante, la notion d'État de droit soulève une interrogation sur celle de souveraineté³³. La conception wébérienne de la souveraineté attribue le monopole de la

²⁷ Nous retiendrons principalement ici la vision de Hobbes et Locke, même si on peut également trouver d'autres interprétations de la notion d'état de nature chez Grotius (selon qui l'état de nature n'est pas forcément belliqueux), Rousseau (qui privilégie une définition anthropologique), ou chez d'autres théoriciens du contrat social.

²⁸ Thomas Hobbes, *Léviathan*, Paris, Sirey, 1996, Chapitre 13, p. 122-123.

²⁹ John Locke, *Traité de gouvernement civil*, Paris, GF, 1992, p. 236-237.

³⁰ Jacques Chevalier, *Éléments d'analyse politique*, Paris, PUF, 1985, p.18.

³¹ Pour simplifier, l'État assure l'unité et préserve la liberté.

³² Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Sirey, 1962, tome I, p. 490.

³³ « La souveraineté est le pouvoir ou l'autorité qui dispose des attributs ultimes d'arbitre. Une personne ou un ensemble de personnes sont autorisés à prendre des décisions et régler les conflits à l'intérieur d'une hiérarchie politique. Pouvoir prendre de telles décisions implique indépendance par rapport à des pouvoirs extérieurs et autorité ou domination ultime sur les groupes internes [...] Le premier attribut de la souveraineté est sa position : c'est le pouvoir le plus "élevé" dans une hiérarchie politico-légale. Le deuxième attribut est l'ordre : c'est le pouvoir "final" ou ultime de décision dans la hiérarchie politico-légale. Le troisième attribut de la souveraineté est l'effet : il implique le caractère de « généralité », ce qui veut dire qu'il influence le cours des actions en général. Le quatrième attribut de la souveraineté est l'autonomie : un souverain doit être indépendant dans ses relations avec les autres agents (interne ou

violence légitime à l'État – conception qui nuance, voire s'oppose à celle de Carl Schmitt³⁴, selon qui « Est souverain celui qui décide de la situation exceptionnelle. »³⁵ Cependant, cette monopolisation de la force doit être uniquement au service de l'exécution de la loi. Max Weber affirme ainsi que « L'État moderne correspond à un groupement de domination de caractère institutionnel qui a cherché avec succès à monopoliser, dans les limites d'un territoire, la violence physique légitime, comme moyen de domination. »³⁶ Hans Kelsen, théoricien de l'État de droit, estime pour sa part que « Le droit constitue le mode de régulation du recours à la contrainte, critère de distinction des actes de violence licites et illicites. »³⁷

D'une part, le recours à la force doit servir à la protection des droits individuels et collectifs, écartant ainsi l'usage de la force dans les relations privées. Cette garantie des droits individuels s'opère par l'instauration de la justice, considérée par l'ensemble des théoriciens politiques comme un facteur fondateur du bon ordre politique. D'autre part, la séparation des pouvoirs permet un contrôle de l'usage étatique du monopole de la violence légitime : elle signifie un rééquilibrage des puissances, considération particulièrement féconde pour notre objet d'étude. Au prisme de la théorie, cet encadrement de la violence, tant privée que publique, vise à pacifier l'organisation du régime de l'État de droit. Mais cette question n'exclut pas d'autres formes de violence, comme la violence étatique organisée ou une révolte violente, ou encore une désobéissance contre l'État, la première pouvant dans une certaine mesure justifier la seconde. De nombreux théoriciens voient dans la violence un élément constitutif de l'exercice du pouvoir, quand d'autres la jugent antinomique, y voyant l'expression de la force exclusive³⁸.

Les propos de Walter Benjamin apportent un éclairage à notre analyse politique. Tout d'abord, ils questionnent : « Resterait toujours ouverte la question de savoir si la violence en général, en tant que principe, est-elle elle-même morale en tant que moyen visant des fins

externe, national ou étranger) et ne peut leur être sujet », *Dictionnaire de la pensée politique, Hommes et idées*, Paris, Hatier, 1989, pp. 735-736.

³⁴ Seule sera retenue, ici et dans ce qui suit, la pensée « intacte et inaltérée » sur l'état d'exception élaborée par Carl Schmitt, auteur contesté et contestable en raison de son adhésion au national-socialisme.

³⁵ Carl Schmitt, *Théologie politique*, Paris, Gallimard, 1988, rééd. 2014, p. 15. Dans la version originale, Schmitt dit « *Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet* ». La traduction de la préposition *über* (par « de », « dans » ou « lors ») divisant les opinions, nous avons retenu celle de Julien Freund (par « de ») qui « implique à la fois la décision du début et la maîtrise durant la situation exceptionnelle ».

³⁶ Max Weber, *Le savant et le politique*, Paris, UGE 10/18, 1994, p. 133.

³⁷ Hans Kelsen, *Théorie pure du droit*, Neuchâtel, 1988, p. 74.

³⁸ Ce choix se retrouve chez Jacques Derrida, dans son ouvrage *Force de loi. Le fondement mystique de l'autorité*, Paris, Galilée, 1994, ou encore dans *Les pensées* de Blaise Pascal, selon qui : « La justice sans force est impuissante, force sans justice est tyrannique. »

justes. »³⁹ Ils y répondent ensuite, d'une manière saisissante : « On ne peut cependant juger du caractère violent d'une action d'après ses effets ni d'après ses fins, mais seulement d'après la loi de ses moyens. »⁴⁰

La formule classique de Montesquieu, selon laquelle « Il faut que par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir »⁴¹, place l'individu au centre de la protection constitutionnelle. Chaque individu, en tant qu'être humain, et indistinctement de toute considération nationale, dispose de droits naturels : droit à la vie, droit à la sécurité, droit à la liberté, droit à l'égalité, etc. Ces droits doivent être garantis et préservés contre la peur et l'arbitraire. Il est donc primordial de reconnaître l'existence de ces droits à travers un certain nombre de textes conventionnels et de chartes fondamentales. Dans le but de servir au mieux le dessein qu'on lui attribue, chaque constitution établira une distinction entre les différents pouvoirs. Ainsi, « L'une (la première partie) est celle qui délibère sur les affaires communes, la deuxième celle qui concerne les magistratures [...], la troisième celle qui rend la justice. »⁴²

De même, un contrôle doit s'effectuer sur plusieurs niveaux : celui de la légalité des textes administratifs et celui de la constitutionnalité des textes législatifs. En effet, le principe de la hiérarchie des normes, développé par Hans Kelsen, attribue la validité de toute norme à sa subordination à la norme qui lui est supérieure. Cette « hiérarchie entre les normes » assure leur production au sein de l'État, mais constitue également des limites à celui-ci.

Selon Marie-Laure Basilien-Gainche, il existerait deux variantes de l'État de droit au regard des approches théoriques^{43 44}.

L'état d'exception : « acte salvateur du pouvoir d'État » ou « cas normal idéal » ?

Après avoir délimité la notion d'État de droit, une définition contradictoire mais complémentaire de l'état d'exception⁴⁵ se dessine. Contradictoire, parce qu'il est nécessaire

³⁹ Walter Benjamin, *Critique de la violence*, Paris, Payot et Rivages, p. 56.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 86.

⁴¹ Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Paris, GF, 1979, p. 293.

⁴² Aristote, *Les politiques*, Paris, Garnier-Flammarion, 1993, p. 322.

⁴³ Marie-Laure Basilien-Gainche, *État de droit et états d'exception. Une conception de l'État*, Paris, PUF, 2013, p. 21.

⁴⁴ Il s'agit d'un concept qui ne fait pas l'objet d'une définition unanime de la part des théoriciens : « L'une, positiviste, met l'accent sur un État producteur de son propre droit et opte pour une conception formelle de la notion ; l'autre, jusnaturaliste, s'attache à un État protecteur des droits des citoyens et adopte une approche davantage substantielle. »

d'aborder les états d'exception sous un angle négatif de par leurs mécanismes qui portent atteinte à la séparation des pouvoirs et à la préservation des droits fondamentaux, puis positif en raison de leur finalité ultime qui vise au rétablissement de l'État de droit. Complémentaire, puisque ces deux éléments doivent être observés conjointement, sans privilégier un angle plus qu'un autre. En d'autres termes, il est attendu, d'une part, que l'autorité détenant des pouvoirs exceptionnels (généralement le pouvoir exécutif) puisse disposer des prérogatives contraignantes et fortement concentrées afin de « domestiquer » les entités périphériques – à la fois forces centrifuges et centripètes – menaçant l'autorité centrale en temps de crise.

En outre, les états d'exception doivent répondre à deux conditions indérogeables. En premier lieu, les circonstances déclenchant leur utilisation sont indissociables d'une anormalité, car la qualification de la menace se doit d'être avérée. En second lieu, l'unique fin supérieure légitimant leur utilisation doit correspondre au recouvrement de l'État de droit, cette fin ne devant être détournée. Il s'agit là d'une relation de proportionnalité évidente entre les fins et les moyens.

Cette approche de l'état d'exception éclaire la manière dont l'État s'adapte à ce qui lui est périphérique, et plus particulièrement en termes de degré d'appropriation des mécanismes juridiques au service d'objectifs politiques. Selon Marie-Laure Basilien-Gainche, « Les états d'exception permettent d'apprécier le degré de réalisation de l'État de droit : ils sont des révélateurs des caractères propres de l'État de droit, de son degré de réalisation. »⁴⁵

Au regard de sa théorie, l'état d'exception revêt un caractère temporaire et singulier. Toutefois, aujourd'hui, ces caractéristiques de temporalité et de singularité constituent de

⁴⁵ Sur l'usage du singulier et du pluriel d'« état(s) d'exception » : quelques observations sur la terminologie « état d'exception » méritent d'être préalablement soulevées car cette notion constituera l'objet médullaire de notre recherche. Au-delà des définitions, développements et hypothèses qui suivront, notons que l'usage du singulier – état d'exception – ou du pluriel – états d'exception – sera utilisé sans distinction dans cette rédaction. En effet, au regard de la doctrine, nous relevons que certains auteurs privilégient l'un ou l'autre, mais rarement les deux. Ainsi, retrouve-t-on chez Carl Schmitt, Giorgio Agamben, François Saint-Bonnet, Ninon Grangé, Marie Goupy, etc. la préférence du singulier. À l'inverse et plus rarement, des auteurs comme Marie-Laure Basilien-Gainche utilisent plutôt le pluriel en raison de la diversité des « exceptions » puisqu'une règle peut avoir une ou plusieurs exceptions, et très souvent le second que le premier. Mais donc devrait-on écrire « état d'exceptions » ou « états d'exceptions », puisque ce sont les exceptions qui sont multiples ? Ce n'est pas une piste à exclure, cependant, nous préférons nous référer aux écritures déjà admises. Entendu dans notre sens, la menace est aussi imprévisible qu'elle peut être plurielle. Il en est de même pour son appréciation et sa gestion, pouvant déboucher sur plusieurs situations, donc plusieurs « états ». Nous gardons donc ici les deux écritures, en privilégiant cependant « états d'exception » quand la notion fait appel à des situations ou au dispositif et « état d'exception » quand il s'agit de l'évoquer comme concept théorique.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 11.

moins en moins une condition *sine qua non* à la qualification de l'état d'exception, à tel point que Giorgio Agamben affirme qu'il est devenu un « paradigme normal de gouvernement »⁴⁷ lorsqu'il analyse dans son livre *État d'exception. Homo Sacer* l'histoire et l'évolution de l'état d'exception. Selon l'auteur, lorsque l'état d'exception se routinise, les mécanismes constitutionnels démocratiques tendent à se fragiliser pour laisser place à l'absolutisme. C'est ainsi qu'il est indispensable d'étudier respectivement les conceptualisations de l'état d'exception dans le but d'ajouter un peu de matière dans le *no man's land* qui sépare le droit de la politique, et d'éclaircir les rapports entre droit et violence.

Giorgio Agamben note que l'état d'exception est devenu un paradigme de gouvernement. En effet, le droit public n'offre pas une théorie clairement définie consacrée à l'état d'exception, si bien que les juristes et les politistes se seraient au fil du temps accommodés de cette situation⁴⁸. Par conséquent, plutôt que d'envisager l'état d'exception comme une question juridique, celui-ci est considéré comme une question de fait (*quaestio facti*). En effet, selon le principe du *necessitas legem non habet* (nécessité n'a pas de loi), l'état d'exception est par définition imprévisible : il ne serait pas approprié de lui attribuer un cadre légal prédéfini. La définition de ce cadre est d'autant plus complexe que l'état d'exception ne saurait appartenir à un seul champ disciplinaire, celui du juridique, mais à plusieurs – politique, mais également juridique et philosophique –. *A minima*, il constitue « un point de déséquilibre entre le droit public et le fait politique »⁴⁹.

Quelques épisodes de l'histoire moderne peuvent servir d'illustrations aux principales théories de l'état d'exception. Ainsi, l'expérience allemande nous a montré que la légalisation des situations exceptionnelles, en l'occurrence la promulgation du Décret pour la protection du peuple et de l'État le 28 février 1933 autorisant la suspension des libertés personnelles garanties par la Constitution de Weimar, conduisait à des dérives certaines, notamment en permettant l'instauration d'un état d'exception permanent qui ne dit pas son nom. Ce décret n'ayant jamais été aboli, Giorgio Agamben observe que « tout le troisième Reich peut être considéré, du point de vue juridique, comme un état d'exception qui a duré douze ans »⁵⁰. Dès lors, ces impositions volontaires d'un état d'exception durable deviendraient des paradigmes normaux de gouvernement. En conséquence, comme le précise toujours Giorgio Agamben,

⁴⁷ Giorgio Agamben, *État d'exception. Homo sacer*, Paris, Seuil, 2003, pp. 9-55.

⁴⁸ Eric Desmons, *Droit et devoir de résistance en droit interne. Contribution à une théorie du droit positif*, Paris, LGDJ, 1999, 280 p.

⁴⁹ Giorgio Agamben, *État d'exception. Homo sacer*, *op. cit.*, pp. 9-55.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 11.

« l'état d'exception se présente comme un seuil d'indétermination entre démocratie et absolutisme »⁵¹. Le cas américain est ici intéressant à évoquer, notamment en ce qui concerne les *Guantanamo detainees*. D'après le *US Patriot Act*⁵² voté par le Sénat le 2 octobre 2001, renforcé par le *military order*⁵³ prôné par le président américain Georges W. Bush le 13 novembre 2001, ces détenus, suspectés de porter atteinte à la sécurité nationale, se voient déposséder de tout statut juridique d'individu.

L'analyse des conceptualisations de l'état d'exception ne sera pas facilitée par l'étude de la terminologie. En effet, cette dernière varie en fonction de la dénomination que chaque État souhaite attribuer à l'« état d'exception ». Le choix de la formulation n'est en aucun cas neutre politiquement et juridiquement.

Mais au-delà de cette problématique de définition, il convient de s'interroger sur l'extension des pouvoirs de l'exécutif dans la sphère législative. La promulgation de décrets, ayant force de loi et pouvant modifier ou abroger une loi, en vertu des lois de pleins pouvoirs⁵⁴, renforcerait cette interprétation.

La tendance selon laquelle l'état d'exception devient la règle est attestée par l'observation éclairée de Tingsten, qui affirme que « bien qu'un usage temporaire et contrôlé des pleins pouvoirs soit théoriquement compatible avec les constitutions démocratiques, un exercice systématique et régulier de l'institution conduit nécessairement à la liquidation de la démocratie »⁵⁵.

Le recours beaucoup trop fréquent à ces décrets ayant force de loi affaiblit inexorablement le pouvoir législatif. On observe ainsi une pratique devenue commune, qui favorise la disparition, ou du moins l'effacement, des frontières entre les trois pouvoirs, exécutif, législatif et judiciaire. C'est cette aporie fondamentale que Carl Friedrich reconnaît quand il avance que « les mesures exceptionnelles qu'il s'agit de justifier pour défendre la constitution démocratique sont celles-là mêmes qui conduisent à sa ruine car il n'y a aucune

⁵¹ *Ibid.*, p. 12.

⁵² « Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act », *Authenticated U.S. Government information*, GPO, Public law 107-56, Oct. 26, 2001.

⁵³ « Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War Against Terrorism », *Office of the Press Secretary*, November 13, 2001.

⁵⁴ Il est opportun de ne pas confondre la notion de « pleins pouvoirs » avec celle d'état d'exception. Celle-ci n'en est qu'une modalité parmi les nombreuses acceptions de ce concept.

⁵⁵ Herbert Tingsten, *Les pleins pouvoirs*, Paris, Stock, 1934, p. 333.

sauvegarde institutionnelle capable de garantir que les pouvoirs d'urgence seront effectivement employés dans le but de sauver la constitution »⁵⁶.

Cette contradiction se retrouve aussi dans les travaux de Clinton Rossiter qui considère que « en temps de crise, le gouvernement constitutionnel doit être altéré moyennant toute disposition nécessaire à la neutralisation des périls et à la restauration de la situation normale. Cette altération implique inévitablement un gouvernement plus fort : autrement dit, le gouvernement aura plus de pouvoir et les citoyens moins de droits. »⁵⁷

Rossiter reconnaît toutefois que cette situation est devenue un paradigme de gouvernement bien établi et que « à l'âge atomique dans lequel entre le monde aujourd'hui, il est probable que l'usage des pouvoirs d'urgence constitutionnels devienne la règle et ne soit pas l'exception »⁵⁸. Il en conclut néanmoins, de manière assez ambiguë, qu'« aucun sacrifice n'est trop grand pour notre démocratie, moins que jamais le sacrifice temporaire de la démocratie elle-même »⁵⁹.

Par ailleurs, la question de l'utilité de la constitutionnalisation ou de la légalisation de l'état d'exception divise les opinions. Carl Schmitt, par exemple, a longtemps critiqué avec véhémence toute forme préalable de régulation constitutionnelle ou légale d'une situation qui, par essence, est caractérisé par son imprévisibilité. C'est ainsi que les États ont développé des approches distinctes. La France ou l'Allemagne ont consacré des dispositions constitutionnelles relatives à l'état d'exception, pendant que les États-Unis ou l'Angleterre ne les ont pas explicitées dans leur ordre juridique, nonobstant le fait que l'état d'exception y soit un dispositif pratiqué. La mutation de l'état d'exception en paradigme de gouvernement est sans rapport avec sa consécration ou non dans la constitution ou dans le cadre légal au regard des pratiques étatiques et/ou institutionnelles confondues depuis la Grande Guerre.

Les diverses tendances doctrinales offrent plusieurs appréhensions de l'état d'exception, selon qu'il relève d'un système juridique ou qu'il soit considéré comme un phénomène ou un objet extrajuridique. Notre démonstration vise à l'étudier d'abord au regard des sciences politiques, sans escamoter l'apport d'autres disciplines.

⁵⁶ Carl Friedrich, *Constitutional government and democracy*, Boston, Ginnand, 1950, p. 828.

⁵⁷ Clinton Rossiter, *Constitutional dictatorship*, New York, Harcourt Brace, 1948, p. 5.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 297.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 314.

Ainsi, selon Giorgio Agamben, « si le propre de l'état d'exception est une suspension (totale ou partielle) du système juridique, comment une telle suspension peut-elle être encore comprise dans l'ordre légal ? Comment une anomie peut-elle être inscrite dans le système juridique ? Si à l'inverse, l'état d'exception n'est qu'une situation de fait, comme telle étrangère ou contraire à la loi, comment est-il possible que le système juridique contienne une lacune précisément pour ce qui concerne une situation cruciale ? Et quel est le sens de cette lacune ? »⁶⁰

Au travers des pistes de réflexion proposées par Agamben, celui-ci dessine une conception d'un état d'exception qui ne saurait appartenir exclusivement au domaine du droit, tout en n'étant pas étranger à celui-ci. Il existerait dès lors une « zone d'indistinction où l'intérieur et l'extérieur ne s'excluent pas »⁶¹. La théorie schmittienne est loin d'aborder le sujet sous un angle strictement juridique. Elle privilégie une approche prioritairement politique pour expliciter l'état d'exception, tout en adossant ce dernier à un ordre juridique.

La nécessité est le fondement de l'état d'exception. Ce concept doit être analysé tant au regard de la science politique, du droit que de l'histoire.

En premier lieu, le principe de *necessitas legem non habet* a été interprété de deux manières différentes à l'ère médiévale. Cette expression peut, d'une part, être traduite par « la nécessité n'a pas de loi » ou, d'autre part, par « la nécessité crée sa propre loi ».

Ainsi, à la lecture de *la Concorde des canons discordants*, Gratien nous dit que « par nécessité ou pour tout autre cause, beaucoup de choses sont accomplies contre la règle... parce que la nécessité n'a pas de loi »⁶². Au regard de cette conception, la nécessité n'a pas pour objectif de rendre licite l'illicite, mais vise à justifier une transgression exceptionnelle. Dans sa *Somme théologique*⁶³, Saint Thomas d'Aquin fait sienne cette conception et considère, à la suite de Gratien, que la nécessité n'est pas soumise à la loi.

S'appuyant sur Saint Thomas d'Aquin et Gratien, Agamben explique : « La théorie de la nécessité n'est ici rien d'autre qu'une théorie de l'exception (*dispensatio*), en vertu de laquelle un cas singulier est soustrait à l'obligation de l'observation de la loi. Selon ce point de vue, la nécessité n'est pas une source de loi et ne suspend pas non plus au sens propre la

⁶⁰ Giorgio Agamben *État d'exception. Homo sacer, op. cit.*, pp. 42-43.

⁶¹ *Ibid.*, p. 43.

⁶² Décret de Gratien, *la Concorde des canons discordants*, pars I, dist. 48, cap. 1.

⁶³ Saint Thomas d'Aquin, *Somme théologique*, Paris, Cerf, 1984, 966 p.

loi : elle se limite à soustraire un cas singulier à l'application littérale de la norme. »⁶⁴ Le caractère obligatoire de la loi disparaît donc dans une situation de nécessité.

L'époque contemporaine, cependant, développe une vision toute ou partie opposée au concept de nécessité. En effet, l'état d'exception y est intégré dans l'ordre juridique, au point que certaines théories comme celles élaborées par Romano Santi, philosophe italien, le considèrent comme source première et originaire de la loi. Si la nécessité n'a pas de loi, elle est toutefois créatrice de nouvelles normes. C'est en ce sens que certains juristes comme Georg Jellinek ou encore Léon Duguit estiment qu'il faut voir dans la nécessité le fondement de la validité des décrets ayant force de loi promulgués par l'exécutif dans l'état d'exception. En situation exceptionnelle, « le fait se transforme donc en droit »^{65 66}. Cette affirmation ne va cependant pas dans le même sens que celle de Carl Schmitt, qui précise que « dans l'état d'exception, l'État continue à exister tandis que le droit s'évanouit »⁶⁷.

Au regard de ces théories, l'état d'exception peut-il donc être perçu comme une violence juridiquement organisée ? Pour apporter des éléments de réponse, il est ici fondamental d'élucider la nature et la qualification même de la nécessité. En effet, « le concept de nécessité est un concept totalement subjectif, relatif à un but qu'on se propose d'atteindre... le recours à la nécessité implique une évaluation morale ou politique (ou en tout cas extrajuridique) par laquelle on juge l'ordre juridique et le considère comme digne d'être conservé ou renforcé, fût-ce au prix de son éventuelle violation. Le principe de nécessité est donc toujours, dans tous les cas, un principe révolutionnaire. »⁶⁸

La théorie schmittienne de l'état d'exception (*Ausnahmezustand*) constitue une référence. Carl Schmitt en dévoile l'essence dans son ouvrage *La Dictature*⁶⁹, puis dans *Théologie politique*⁷⁰. Il met particulièrement en lumière la relation qui s'inscrit entre l'état d'exception et l'ordre juridique, car « la situation exceptionnelle est toujours autre chose

⁶⁴ Giorgio Agamben, *État d'exception. Homo sacer, op. cit.*, p. 43.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 51.

⁶⁶ Par conséquent, on assiste à « un seuil d'indécidabilité dans lequel *factum* et *jus* s'estompent l'un dans l'autre », *ibid.*

⁶⁷ Carl Schmitt, *Théologie politique, op. cit.*, p. 39.

⁶⁸ Balladore-Pallieri, *Diritto costituzionale*, Milan, Guiffré, 1970, p. 168.

⁶⁹ Carl Schmitt, *La dictature, op. cit.*

⁷⁰ Carl Schmitt, *Théologie politique, op. cit.*

encore qu'une anarchie et un chaos, et c'est pourquoi, au sens juridique, il subsiste malgré tout toujours un ordre, fût-ce un ordre qui n'est pas de droit »⁷¹.

En effet, la décision (en tant qu'élément déclencheur de l'état d'exception) et la norme (suspendue par celui-ci) constituent deux éléments de cet ordre. Ainsi, « l'état d'exception, c'est ce qu'on peut subsumer ; elle échappe à toute formulation générale, mais simultanément elle révèle un élément formel spécifique de nature juridique, la décision, dans son absolue pureté »⁷². Il faut donc distinguer deux ensembles normatifs : ceux du droit, d'une part, et ceux de la réalisation du droit, d'autre part. En situation exceptionnelle, le premier ensemble est certes suspendu ou non appliqué, bien qu'il demeure en vigueur.

C'est ce que Giorgio Agamben entend par « degré zéro de la norme »⁷³ quand il nous livre que « nous pouvons alors définir l'état d'exception dans la doctrine schmittienne, comme le lieu où l'opposition entre la norme et sa réalisation atteint sa plus grande intensité. On a là un champ de tensions juridiques où un minimum de vigueur formelle coïncide avec un maximum d'application réelle et *vice versa*. »⁷⁴

C'est à partir de son analyse que la notion de « force de loi »⁷⁵, attribuée aux actes promulgués pour instituer l'état d'exception, s'inscrit dans notre réflexion. Décision et norme sont donc indissociables. Toutes deux sont situées dans l'ordonnement juridique, sans que la norme précise nécessairement ses conditions d'application. En effet, « Le concept de “force de loi”, comme terme technique du droit, définit donc une séparation de la *vis obligandi* ou de l'applicabilité de la norme d'avec son essence formelle, par laquelle les décrets, dispositions et mesures qui ne sont pas formellement des lois en acquièrent cependant “la force”. »⁷⁶

En situation d'exception, les actes promulgués acquièrent « force de loi ». Concernant la formulation de cette dernière notion, Agamben privilégie l'inscription « force de loi » à « force de loi »⁷⁷ dans la mesure où ces actes sont opérés dans un espace sans droit : l'ordre juridique y est suspendu dans sa totalité et la « force » de la loi s'y construit en marge de tout cadre législatif au sens de la conception libérale de la démocratie.

⁷¹ *Ibid.*, p. 22.

⁷² *Ibid.*, p. 23.

⁷³ Giorgio Agamben, *État d'exception. Homo sacer*, op. cit., p. 65.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 64.

⁷⁵ Jacques Derrida, *Force de loi. Le fondement mystique de l'autorité*, Paris, Galilée, 1994, 160 p.

⁷⁶ Giorgio Agamben, *État d'exception. Homo sacer*, op. cit., p. 66-67.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 87.

Selon Giorgio Agamben, l'exemple de la République romaine permet d'éclairer la théorie moderne de l'état d'exception : elle nous renvoie au *justitium*, acte de suspension du droit proclamé en situation de *tumultus* (défini par Tite-Live comme un état de désordre, d'agitation). Nissen rejoint le philosophe italien en estimant que :

« Lorsque le droit s'avérait incapable d'assumer sa tâche suprême de garantir le bien commun, on abandonnait le droit pour les mesures de circonstance, et de même que, en cas de nécessité, les magistrats étaient libérés des contraintes de la loi par un sénatus-consulte, de même en cas d'extrême urgence, le droit était mis de côté. Quand il devenait gênant, au lieu de le transgresser, on l'écartait, on le suspendait par un *justitium*. »⁷⁸

Au prisme de cette lecture, l'état d'exception ne saurait être confondu avec la dictature. L'établissement de cette confusion serait la source des apories émises par certains théoriciens de l'état d'exception. Sur ce point, Giorgio Agamben critique avec virulence le manque d'authenticité de la vision de Carl Schmitt qui inscrit l'état d'exception dans la tradition de la dictature romaine, plutôt que dans le *justitium*. Pour Agamben, l'essence de l'état d'exception ne saurait se résumer à ce que Schmitt qualifie de « quasi-dictature ». Cette qualification, qui n'avait déjà pas connu de validité à Rome, en connaîtrait d'autant moins dans l'histoire récente. Pour le théoricien d'*Homo sacer* :

« Dans le droit public moderne, on a coutume de définir comme dictatures les États totalitaires modernes nés de la crise des démocraties après la première guerre mondiale. Ainsi, tant Hitler que Mussolini, tant Franco que Staline sont présentés indifféremment comme des dictateurs. Mais ni Mussolini ni Hitler ne sauraient être techniquement définis comme tels. Mussolini était le chef du gouvernement, légalement investi de cette charge par le roi, tout comme Hitler était le Chancelier du Reich, nommé par son président légitime. Ce qui caractérise le régime fasciste et le régime nazi, c'est, on le sait, qu'ils laissèrent subsister les constitutions en vigueur (respectivement la Constitution albertine et la Constitution de Weimar), en accompagnant, suivant un paradigme qui a été subtilement défini comme "état dual", la constitution légale d'une seconde structure, souvent juridiquement non formalisée, qui pouvait exister à côté de l'autre grâce à l'état d'exception. Le terme "dictature" est tout à fait inadéquat pour rendre compte du point de vue juridique de ces régimes, tout comme du reste la stricte opposition démocratie/dictature est trompeuse pour toute analyse des paradigmes gouvernementaux actuels dominants. »⁷⁹

Ce qu'il faut retenir de la démonstration de Agamben, c'est que, plutôt que de s'efforcer à mettre en avant le caractère juridique ou non de l'état d'exception⁸⁰, il est important de s'attacher à en dégager « le sens, le lieu et les modalités de sa relation au droit »⁸¹. Étant entendu (ou du moins à entendre) que l'état d'exception n'est pas assimilable à une dictature

⁷⁸ A. Nissen, *Das Iustitium. Eine Studie aus der römischen Rechtsgeschichte*, Leipzig, Gebhardt, 1877, p. 99. Cité dans Giorgio Agamben, *État d'exception. Homo sacer*, op. cit., p.78.

⁷⁹ Giorgio Agamben, *État d'exception. Homo sacer*, op. cit., p. 82.

⁸⁰ Cet effort serait vain car il conduit inévitablement à des apories.

⁸¹ *Ibid.*, p. 88.

au sens schmittien du terme, celui-ci serait un « espace vide de droit », entretenant néanmoins une certaine relation avec l'ordre juridique. C'est ce que semble démontrer Agamben pour appuyer sa théorie :

« Sont frappées de fausseté toutes doctrines qui cherchent à rattacher immédiatement l'état d'exception au droit – telles que la théorie de la nécessité comme source juridique originaire ou celle qui voit dans l'état d'exception l'exercice d'un droit de l'État à sa propre défense ou la restauration d'un état originaire pléromatique du droit (les “pleins pouvoirs”). Mais tout aussi fallacieuses sont les doctrines qui, comme celle de Schmitt, tentent d'inscrire indirectement l'état d'exception dans un contexte juridique en le fondant sur la division entre normes de droit et normes de réalisation du droit, entre pouvoir constituant et pouvoir constitué, entre norme et décision. »

Walter Benjamin et Carl Schmitt⁸² ont tous deux été témoins de l'application d'un état d'exception qui s'est confondu avec la règle, celui de l'Allemagne nazie en 1933. Dès sa *Critique de la violence*⁸³ publiée en 1921, Walter Benjamin, qui s'est intéressé de près aux travaux de Carl Schmitt, évoque la possibilité d'une violence pure et anémique en ce qu'elle est extérieure et transcendante au droit (« en dehors » et « au-delà » du droit). Cette violence a comme particularité de déposer (c'est-à-dire de suspendre) le droit, une notion jusque-là inconnue, alors que traditionnellement, elle ne faisait que le poser (c'est-à-dire le fonder) ou le conserver. Schmitt s'oppose à cette conception. Sa critique de l'existence d'une telle violence est formulée dans sa *Théologie politique*. En effet, il ne saurait, selon Schmitt, y avoir de violence en dehors du droit, car même l'état d'exception est rattaché au droit. La violence ne serait donc pas « pure », mais « souveraine », car la violence doit et ne peut s'inscrire que dans un contexte juridique.

Les divergences entre les deux auteurs ne s'arrêtent pas là. Alors que pour Schmitt, est souverain celui qui dispose de la faculté de décider de la situation exceptionnelle, et que la décision rend souveraine la violence de et dans l'état d'exception, Walter Benjamin, en se référant à la période baroque – fin XVII^e, début XVIII^e –, réfute cette thèse en avançant la réalité de souverains dont les pouvoirs d'exercice sont dissociés de ceux de la décision. Par ailleurs, il ne partage pas la distinction de Schmitt entre norme du droit et norme de la réalisation du droit.

Dans cette partie de son analyse, Giorgio Agamben nous révèle un autre caractère⁸⁴ de l'état d'exception, son caractère social. À cette fin, pour illustrer sa thèse, Agamben s'appuie

⁸² Gigantomachie autour d'un vide (concernant le débat entre Walter Benjamin et Carl Schmitt sur l'état d'exception).

⁸³ Benjamin Walter, *Critique de la violence*, op. cit.

⁸⁴ Fête, deuil, anomie.

sur la théorie sociologique, à commencer par les travaux de Durkheim, mais aussi ceux d'auteurs plus contemporains comme Vresnel, Berger et Luckman. Toujours fondée sur le *justitium*, sa réflexion nous indique que cette notion juridique et politique avait également désigné, à l'époque romaine, une cérémonie de deuil à la suite de la mort d'un souverain ou d'un membre de sa famille. Étayant son propos, Agamben note que « la nouveauté constitutionnelle du principat peut être vue alors comme une incorporation directe de l'état d'exception, et de l'anomie dans la personne du souverain, qui commence à s'affranchir de toute subordination au droit pour s'affirmer comme *legibus solutus* »⁸⁵. Cette situation du souverain délié de la loi ne revêtait aucune dimension négative, d'autant plus que selon Agamben, elle se justifie par « un besoin qu'auraient les êtres humains à être contrôlés dans leurs activités et dans leurs passions »⁸⁶. Ce constat tendrait à conforter l'affirmation de Durkheim selon laquelle « ce que l'homme a de caractéristique, c'est que le frein auquel il est soumis n'est pas physique, mais moral, c'est-à-dire social »⁸⁷.

Par conséquent, le *justitium* illustre la transsubstantiation du souverain, qui en tant qu'être n'est pas loi ou sans loi (*anomos*) en « loi vivante ». Ce souverain transcende la « loi écrite ». De ce regard sociologique, Giorgio Agamben extrait la conclusion selon laquelle : « Les fêtes anomiques indiquent donc une zone où l'extrême soumission de la vie au droit se renverse en liberté et en licence et où l'anomie la plus déchaînée montre son lien parodique avec le *nomos* : en d'autres termes, elles indiquent l'état d'exception effectif comme seuil d'indistinction entre anomie et droit. Dans la mise en évidence du caractère festif de tout deuil, droit et anomie montrent leur distance, et aussi bien leur solidarité secrète. »⁸⁸ Ainsi, le philosophe italien estime que :

« Le système juridique de l'Occident se présente comme une structure double, formée de deux éléments hétérogènes et cependant coordonnés : un élément normatif et juridique au sens strict – que nous pouvons inscrire ici pour plus de commodité sous la rubrique *potestas* – et un élément anomique et métajuridique – que nous pouvons désigner du nom d'*auctoritas*. [...] L'état d'exception est le dispositif qui doit en dernière instance articuler et tenir ensemble les deux aspects de la machine juridico-politique, en instituant un seuil d'indécidabilité entre anomie et *nomos*, entre vie et droit, entre *auctoritas* et *potestas*. »⁸⁹

Le *justitium* se fonde, dans le droit romain de l'époque, sur l'*auctoritas*. Cette notion, intimement liée à la personne de son auteur, signifie l'autorité, la décision souveraine, sans

⁸⁵ *Ibid.*, p. 116.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 113.

⁸⁷ Emile Durkheim, *Le Suicide. Étude de sociologie*, Paris, PUF, 2002, pp. 279-288. Cité dans Giorgio Agamben, *État d'exception. Homo sacer, op. cit.*, p. 113.

⁸⁸ Giorgio Agamben, *État d'exception. Homo sacer, op. cit.*, p. 122.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 144.

forcément s'inscrire dans un cadre normatif : elle peut se confondre avec ce dernier ou être appliquée à sa suspension. Agamben décrit ici l'état d'exception et le charisme personnel incarné par le Prince : le *justitium* tel qu'il a été appliqué par Auguste à Rome, *l'auctoritas principis* par Napoléon ou le *Führertum* par Hitler. Le philosophe italien rejoint Heinze en ce qu'il dit que « *l'auctoritas* provient de la personne comme quelque chose qui se constitue à travers elle, subsiste seulement en elle et disparaît avec elle »⁹⁰.

Cependant, – et c'est ici un apport majeur que Giorgio Agamben confère à l'étude de l'état d'exception –, *auctoritas* et *potestas* demeurent liés (« corrélés »), mais au risque de devenir dangereuses, les deux notions ne doivent pas se supplanter ou se confondre. En effet, l'histoire nous montre que « lorsqu'ils tendent à coïncider en une seule personne, lorsque l'état d'exception, dans lequel ils se lient et s'indéterminent, devient la règle, le système juridico-politique se transforme alors en une machine de mort »⁹¹.

Agamben souligne la permanence de la validité de sa thèse :

« L'état d'exception a même atteint aujourd'hui son plus large déploiement planétaire. L'aspect normatif du droit peut être ainsi impunément oblitéré et contredit par une violence gouvernementale qui, en ignorant à l'extérieur le droit international et en produisant à l'intérieur un état d'exception permanent, prétend cependant appliquer encore le droit. [...] Dans le champ de tensions de notre culture agissent donc deux forces opposées : l'une qui institue et qui pose, l'autre qui désactive et dépose. L'état d'exception constitue le point de leur plus grande tension et, en même temps, ce qui, en coïncidant avec la règle, menace aujourd'hui de les rendre indiscernables. Vivre sous l'état d'exception signifie faire l'expérience de ces deux possibilités et, cependant, en séparant chaque fois les deux forces, tenter sans cesse d'interrompre le fonctionnement de la machine qui est en train de mener l'Occident à la guerre civile mondiale. »⁹²

Cette analyse du philosophe italien peut également s'appliquer dans d'autres sphères géographiques que l'Occident. En effet, revenons à la réflexion sur Madagascar. C'est un pays dans lequel le mécanisme de l'état d'exception a été enclenché à de nombreuses reprises, où le « charisme » du souverain nécessiterait une étude plus approfondie, et qui peut tout à fait constituer un cadre qui viendrait appuyer cette théorie.

Ainsi, il est nécessaire d'étudier la culture politique malgache, ses attributs, son application, ses évolutions. Est-elle encore, ou a-t-elle déjà été une politique « pure », pour reprendre un terme benjaminien, ou correspond-elle au constat selon lequel « La politique a

⁹⁰ R. Heinze, *Auctoritas*, in *Hermes*, 1925, p. 348 et suivantes. Cité dans Giorgio Agamben, *État d'exception. Homo sacer*, op. cit., p. 138.

⁹¹ Giorgio Agamben, *État d'exception. Homo sacer*, op. cit., p. 145.

⁹² *Ibid.*, p. 146.

subi une éclipse durable parce qu'elle a été contaminée par le droit⁹³, en se concevant elle-même dans le meilleur des cas comme pouvoir constituant (c'est-à-dire comme violence qui pose le droit), quand elle ne se réduit pas simplement au pouvoir de négocier avec le droit »⁹⁴ ?

Selon Carl Schmitt : « Celui qui maîtrise l'état d'exception a donc la maîtrise de l'État parce que c'est lui qui décide quand se produit cette situation et ce qu'il est nécessaire de faire en fonction des circonstances. »⁹⁵ C'est la thèse qu'il développe dans son ouvrage *La Dictature*.

Au fil du temps, la notion de dictature a amplement évolué. Au regard de Schmitt, elle ne correspond pas tout à fait à la définition qu'elle a pu acquérir dans les analyses les plus récentes. Ainsi, sous la République romaine, la dictature s'appliquait dans un cadre circonstanciel et temporel bien précis et avait pour finalité d'affronter l'état d'exception (« État confronté à ses limites »). Cet objectif rencontre encore une pertinence dans l'actualité immédiate, en ce sens que les défis auxquels les États font face de nos jours sont multiples, avec un degré d'intensité croissant, comme c'est le cas dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, ou encore lors de consolidation démocratique.

Plusieurs points méritent néanmoins une précision particulière. Tout d'abord, en dépit de tous les réquisitoires qui ont été ou qui peuvent être formulés à l'encontre de Carl Schmitt et de sa pensée, il est important d'analyser son ouvrage *La dictature* dans le contexte précis de son époque. En effet, une lecture anachronique de ce texte pourrait en faire une illustration non distanciée des conceptions politiques du nazisme. Or, l'essai est publié en 1921, une période antérieure à l'avènement de Hitler au pouvoir. Pour ne pas tomber dans ce jugement faussé, il faut tenir compte de la période d'élaboration de cette œuvre, 1921, qui ne correspond pas encore à un quelconque rapprochement entre Schmitt et Hitler. Il convient de préciser également que les critiques mettant en exergue l'analogie entre fascisme et cette référence schmittienne sont extérieures à la conception de cet ouvrage et n'apparaîtront que plusieurs années après sa publication.

A contrario, selon Jean-Claude Monod, d'autres cadres peuvent être retenus pour l'étude de cet ouvrage :

⁹³ Ou selon nous : par la technique.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 148.

⁹⁵ Carl Schmitt, *La dictature*, *op. cit.*, p. 82.

« Schmitt faisait face à trois expériences simultanées et distinctes, trois formes de réactivation contemporaines du concept de dictature : d'abord, la dictature au sens "classique" d'un régime transitoire destiné à faire face à une crise, guerre ou guerre civile, concept romain qui semble retrouver une actualité partout en Europe dans le contexte de la Première Guerre mondiale, même si Schmitt a d'abord récusé son application aux situations d'état de siège ; ensuite, la dictature telle qu'elle a été thématisée par le marxisme comme "dictature du prolétariat", que Lénine prétend alors mettre en œuvre dans le cadre de la révolution soviétique ; enfin, la possibilité ouverte par l'article 48 de la Constitution de Weimar d'un état d'exception ou de nécessité, décidé par le président du Reich. »⁹⁶

Par ailleurs, dans le prolongement de cette réflexion, la notion de dictature ne connaît pas à l'époque l'interprétation exclusivement négative dont elle est créditée depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. S'inspirant des théories de Max Weber qui érigent le dictateur césariste en « homme de confiance des masses », Schmitt décrit une dictature, à ses yeux positive, utile, salvatrice, car il y voit une institution fondamentale de l'État en période exceptionnelle. Les opposants de Schmitt, y compris Kelsen, le rejoignent sur ce point. Dans une certaine mesure, Jean-Claude Monod prolonge cette appréciation :

« Ce n'est pas un hasard si, pour changer de pays et de champ, un personnage comme De Gaulle, strict contemporain de Schmitt (il naît en 1890, Schmitt en 1888), issu des rangs de la droite catholique comme lui et imprégné de culture militaire (française), mais au destin radicalement divergent, parle encore sans ambages, dans ses *Mémoires*, de "dictature momentanée" pour qualifier le moment où il prend le pouvoir en 1958, avant l'installation des nouvelles institutions, et s'il n'hésite pas à faire de la dictature une possibilité toujours ouverte et légitime lorsque "la patrie est en danger". »⁹⁷

La théorie centrale élaborée par Schmitt repose sur une distinction d'ordre typologique entre « dictature de commissaire » et « dictature souveraine », deux formes qu'il s'agit de ne pas confondre.

La « dictature de commissaire » correspond à l'état d'exception : « Elle a pour enjeu de conserver (pour un régime constitué menacé) ou d'instaurer (dans le cadre de la construction postrévolutionnaire d'un régime) un monopole de la violence légitime face à des "tumultes" internes ou externes, à une opposition armée "subversive" ou "contre-révolutionnaire", etc. »⁹⁸ Cette dictature-là embrasse et mobilise le politique comme le juridique, sans exclusive, mais avec toutefois une subordination du second au premier. La politique primerait donc sur le droit. La situation d'exception, qui, pour reprendre Schmitt, « révèle avec la plus grande clarté l'essence de l'autorité de l'État »⁹⁹, est d'ailleurs prévue dans toute organisation politique en tant que telle, et, sous une forme ou sous une autre, apparaît dans toute

⁹⁶ Présentation de Jean-Claude Monod dans Carl Schmitt, *La dictature*, op. cit., pp. 8-9.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 11.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 14.

⁹⁹ Carl Schmitt, *Théologie politique*, op. cit., p. 23.

constitution : « Aucune constitution n'est exempte d'état d'exception, qu'il s'agisse d'une dictature de commissaire, de l'état de siège politique, de l'état de nécessité, du régime des pleins pouvoirs ou peu importe comment on choisit de les nommer. »¹⁰⁰

La position de Schmitt sur l'institution dictatoriale est assez inédite comparée à d'autres penseurs. En effet, selon la vision hobbesienne, l'État dans son ensemble constitue une dictature : cette dernière a pour finalité de contenir, maîtriser le *bellum omnium contra omnes*. Or, Schmitt, lui, va plus loin en attribuant une place éminemment centrale, au-delà de la normalité et de la normativité, à la dictature qu'il considère profondément comme le cœur (*Kern*) de l'État. C'est la révélation de ce « noyau dictatorial de l'État moderne » qui a été reprise par la suite pour apporter une justification à certains cas de dictature « programmée », voire « déviée » (Lénine, Mussolini, Franco, etc.).

Adeptes de « l'État fort » et défenseurs de l'état d'exception, Schmitt, juriste par ailleurs particulièrement rigoureux, voit dans le débat et sa logique contradictoire une entrave à la restauration de l'État en situation de péril. Aux yeux du théoricien allemand, « la dictature est le contraire de la discussion »¹⁰¹. Même si la contamination naziste ne surviendra que bien plus tard dans la pensée schmittienne, sa théorie ne manquera pas d'être considérée comme annonciatrice des prédispositions constitutives de la *Führertum*. En effet, la constitutionnalisation de l'état d'exception, qui rend possible la dictature du président du Reich¹⁰², en appelle certes à une dictature « provisoire », mais qui se révélera tout à fait redoutable : elle a pu être rendue durable, sans pour autant que son pseudo *dictor*, Hitler, n'ait outrepassé ces dispositions constitutionnelles. S'agissant de la question de la délimitation juridique préalable de l'état d'exception, la position de Schmitt a pu paraître ambiguë. Il n'a

¹⁰⁰ Augustin Simard, *La loi désarmée. Carl Schmitt et la controverse légalité/légitimité sous Weimar*, Laval-Paris, Presses de l'université de Laval – Éditions de la Maison des sciences de l'Homme, 2009, p. 104. Cité dans Carl Schmitt, *La dictature*, op. cit., p. 18.

¹⁰¹ Carl Schmitt, *Théologie politique*, op. cit., p. 71.

¹⁰² D'après l'article 48 de la Constitution de Weimar de 1919 : « Si un Land ne remplit pas les devoirs qui lui incombent en vertu de la constitution et des lois du Reich, le président du Reich peut l'y contraindre en utilisant la force. Le président du Reich peut, lorsque la sûreté et l'ordre public sont gravement troublés ou compromis au sein du Reich, prendre les mesures nécessaires à leur rétablissement ; en cas de besoin, il peut recourir à la force. À cette fin, il peut suspendre totalement ou partiellement l'exercice des droits fondamentaux garantis aux articles 114, 115, 117, 118, 123, 124 et 153. Le président du Reich doit sans retard communiquer au Reichstag toutes les mesures prises en application du premier ou du deuxième alinéa du présent article. Ces mesures doivent être abrogées à la demande du Reichstag. En cas de danger, le gouvernement d'un Land peut, sur son territoire, prendre des mesures provisoires analogues à celles mentionnées à l'alinéa 2. Ces mesures doivent être abrogées à la demande du président du Reich ou du Reichstag. Les modalités sont fixées par une loi du Reich. » Cet article est analysé dans Carl Schmitt, *La Dictature*, op. cit., pp. 283-340, traduit de l'allemand par Mira Köller et Dominique Ségler.

en effet jamais tranché en faveur d'une position radicale à ce sujet, comme s'il voulait l'é luder. La réglementation des pouvoirs d'exception lui paraît envisageable, mais cette démarche ne doit pas se constituer en limite de l'action du dictateur. Ainsi, Carl Schmitt précise :

« Le dictateur doit intervenir dans le déroulement causal des événements de manière directe par des moyens concrets. [...] Lorsqu'il s'agit véritablement du cas extrême, il ne peut donc pas observer de normes générales. [...] en cas d'urgence, on peut uniquement dire que le dictateur est autorisé à faire tout ce qui est nécessaire en fonction de la situation objective. [...] Les considérations portant sur les droits qui font opposition à ces mesures, le besoin du consentement d'un tiers, faute duquel celui-ci représente un obstacle, les droits acquis, les différentes démarches administratives à effectuer ou les voies de recours peuvent "aller à l'encontre" (*sachwidrig*) des moyens adéquats à la situation, et donc se révéler nuisibles et erronés du point de vue technique objectif. C'est la raison pour laquelle, dans la dictature, la fin, qui consiste à réaliser une situation concrète, domine exclusivement, libérée de toutes les entraves juridiques, et est uniquement déterminée par la nécessité. »¹⁰³

C'est, par conséquent, sur ce point que la politique semble prééminente par rapport au droit, que le souverain semble l'être par rapport au juriste et que l'exception semble l'être également par rapport à la norme. L'évolution de cette vision schmittienne aura, plus tard et dans une certaine mesure, comme conséquence d'assimiler l'État de droit au national-socialisme et de l'opposer à « l'État de droit bourgeois libéral ». Cette conception de la dictature a nourri nombre de controverses et a fait logiquement l'objet de nombreuses remises en cause. Parmi celles-ci, citons l'opposition entre Kautsky et Lénine concernant la « dictature du prolétariat », la récusation de la « dictature fasciste » par Kohn, la confrontation des théories de Heller à celles de Schmitt, ou encore les *aggiornamento* quasi-métaphysiques théorisés par Walter Benjamin, soutenus par ailleurs par d'autres auteurs tels que Giorgio Agamben au sujet du renouveau suscité par la question de l'état d'exception dans son rapport à la menace terroriste. Trois hypothèses viennent conforter, selon Jean-Claude Monod, cette approche critique :

« 1°) en déclarant l'état d'exception indiscernable de la norme ou estimant qu'il est "devenu la norme sous laquelle nous vivons" ; 2°) en le considérant "du point de vue des opprimés", pour qui la norme est un état d'exception et une violence continuée ; 3°) en projetant un "véritable état d'exception" à instaurer par un processus révolutionnaire, et peut-être par une violence "messianique" déliée de tout projet d'instaurer un ordre juridique. »¹⁰⁴

Par ailleurs, des faits historiques viennent affaiblir la conception schmittienne de la dictature. C'est ainsi que trois propriétés principales de son approche se trouvent contredites.

¹⁰³ Carl Schmitt, *La dictature*, op. cit., p. 75.

¹⁰⁴ Présentation de Jean-Claude Monod dans Carl Schmitt, *La dictature*, op. cit., p. 39-40.

Tout d'abord, la dictature est devenue, au fil du temps, comme en témoignent les expériences de plusieurs pays, un état permanent ayant laissé la porte ouverte à de nombreuses atrocités, si bien que son incompatibilité avec la notion même de République semble aujourd'hui consacrée pour un temps.

Ensuite, le postulat selon lequel la dictature – synonyme ici d'état d'exception selon sa définition originelle de Schmitt – est incompatible avec le modèle libéral est infirmé par le recours à diverses formes de mécanismes d'exception, au sein même des grandes démocraties libérales.

Enfin, le pouvoir de décision sans limite et affranchi de toute contrainte du droit est remis en cause par une tendance croissante à l'encadrement des prérogatives du dictateur – aujourd'hui souvent incarné par le président de la République –, dès le début et au cours de la situation exceptionnelle : possibilité de contrôle *a posteriori* de la décision de proclamation de l'état d'exception, risque en cas d'abus d'accusation de crime de haute trahison par le Parlement, éventualité d'un recours contentieux, parfois même saisine ou auto-saisine de la juridiction constitutionnelle nationale pour apprécier la situation exceptionnelle et la nécessité de sa prolongation, notamment dans les démocraties libérales.

De surcroît, comme cela a pu être le cas par le passé, d'autres pratiques d'exception, dissemblables de la théorie schmittienne de la dictature, se manifestent encore de nos jours. Ainsi, la doctrine américaine des *Emergency powers* offre une illustration de cette distinction :

« Les pratiques qui ont resurgi dans le cadre du *Patriot Act*, incluant la torture et les “prisons secrètes”, étaient elles-mêmes des transgressions majeures de l'État de droit et des droits de l'homme : la présence spectrale des thèses de Carl Schmitt dans certains argumentaires en faveur de l'état d'exception et d'un “traitement irrégulier des combattants irréguliers” capturés en Afghanistan et transférés à Guantanamo a conduit nombre d'observateurs, y compris des juristes américains, à estimer que les États-Unis avaient bel et bien basculé sans le dire dans une dictature durant le mandat de George Bush Jr. »¹⁰⁵

Ces évolutions de formes d'états d'exception sont indissociables des menaces nouvelles auxquelles sont confrontées nos sociétés (menaces internes ou externes, de nature différente : économique, militaire, civile, technologique, etc.) et qui impactent *mutatis mutandis* l'État de droit au début du XXI^e siècle.

¹⁰⁵ Présentation de Jean-Claude Monod dans Carl Schmitt, *La dictature*, *op. cit.*, p. 48.

Conscient de la difficulté à dégager une définition universelle et statique de la dictature, Schmitt nous éclaire d'emblée sur la complexité de l'objet. L'étymologie-même ouvre la possibilité à de multiples interprétations, comme il le dit : « L'étymologie, prise au sens large, confère une extension illimitée, dans la mesure où peut être appelé dictateur quiconque, d'une façon ou d'une autre, "dicte". »¹⁰⁶

Dès l'époque de la rédaction de son ouvrage *La Dictature*, Schmitt avait observé cette tendance à la confusion dictature/césarisme et à l'évanouissement progressif de la dictature de commissaire. C'est ainsi qu'il observe, dans plusieurs expériences historiques, une « étrange série de "dictateurs" du XIX^e siècle : Napoléon I^{er} et Napoléon III, Bismarck, Thiers, Gambetta, Disraeli, et même Pie IX »¹⁰⁷.

L'autre pilier fondateur du raisonnement schmittien relatif à l'état d'exception opère autour de la distinction fondamentale entre norme du droit et normes de réalisation du droit. Ainsi, la dictature pourrait tout à fait, selon lui, être compatible avec un régime démocratique, voire libéral, car la suspension provisoire de la norme n'en signifie nullement sa négation :

« Si la dictature est nécessairement l'état d'exception, on peut révéler les différentes possibilités que recèle son concept en énumérant ce qui est représenté comme normal : du point de vue du droit public, elle peut signifier la suspension de l'État de droit, l'État de droit pouvant, à son tour, désigner différentes choses : un type d'exercice du pouvoir d'État qui n'autorise les ingérences dans la sphère juridique des citoyens, des restrictions de la liberté personnelle, des atteintes à la propriété, qu'en vertu d'une loi ou d'une garantie constitutionnelle de certains droits fondamentaux qui sont placés au-dessus des restrictions légales et sont niés par la dictature. Si la constitution d'un État est démocratique, toute suspension exceptionnelle des principes démocratiques, tout exercice du pouvoir d'État indépendamment de l'accord de la majorité des gouvernés peut s'appeler une dictature. Si un tel exercice démocratique du pouvoir est établi à titre d'idéal politique universellement valide, alors tout État ne respectant pas ces principes démocratiques est une dictature. Si l'on prend pour norme le principe libéral des droits de l'homme et des droits fondamentaux inaliénables, une violation de ces droits doit apparaître comme une dictature, quand bien même elle reposerait sur la volonté de la majorité. »¹⁰⁸

Analysant la dictature du commissaire et théorisant de l'État, il ne va pas à l'encontre du résultat issu des diverses réflexions sur la conceptualisation de la notion de dictature, telle que le contexte romain nous la délivre. Néanmoins, il semble regretter cette restriction contextuelle, notamment réduite au droit romain car, selon lui, la notion de dictature peut être élargie bien au-delà du cadre précis de son émergence. Il lui paraît constituer un concept juridique fondamental. Sans le formuler de manière explicite, il admet là une possibilité d'évolution du terme dans le temps et l'espace. Schmitt – malgré tout ce qu'on peut lui

¹⁰⁶ Carl Schmitt, *La dictature*, op. cit., p. 56-57.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 57.

¹⁰⁸ *Ibid.*, pp. 59-60.

reprocher par ailleurs – offre ainsi, en tant que théoricien pionnier de l'état d'exception, un approfondissement et une analyse quasi-ontologique du concept même de dictature, nonobstant les évolutions et les variantes qu'il a pu connaître à travers l'histoire.

Au prisme de l'analyse schmittienne, l'expérience romaine demeure néanmoins centrale ou substantielle, bien qu'elle n'épuise pas de manière exhaustive le concept de dictature dans sa dimension tant théorique que pratique. Pour autant, cette figure historique fondatrice lui fournit le moyen de contextualiser les traits initiaux du dictateur. Ainsi, Schmitt nous rappelle que :

« Le dictateur est nommé pour six mois, selon une louable coutume de l'époque républicaine, après avoir rempli sa mission, il abandonne sa charge avant l'expiration de ce délai. Il n'est pas lié par les lois et il est une sorte de roi ayant un pouvoir illimité de vie ou de mort. [...] la caractéristique essentielle du dictateur est d'être élu en période d'extrême péril, qu'il a le "pouvoir suprême" de condamner à mort sans que l'on puisse faire appel de la sentence, qu'il est le "chef suprême qui régissait Rome", qui l'emportait en force et en pouvoir sur la dignité de l'activité sénatoriale. »¹⁰⁹

En ne se limitant pas au cas spécifique de la République romaine, force est de constater que si les dispositions pratiques ont sensiblement évolué, le principe de base de la dictature entendu par Schmitt reste principalement le même. Au demeurant, certaines applications contemporaines le confirment.

Schmitt s'efforce de définir l'essence de la dictature : il ne la réduit pas uniquement, comme cela peut être le cas dans les interprétations récentes, à une pratique excessive et dégénérée du pouvoir absolu. Au contraire, toute cette entreprise suit une certaine conduite et répond à une nécessité évidente. Ainsi affirme-t-il que « Pour la république, la dictature est très précisément une question vitale. Et cela parce que le dictateur n'est pas un tyran, et que la dictature n'est pas une forme de pouvoir absolu, mais une manière spécifique, pour la constitution républicaine, de sauvegarder la liberté. »¹¹⁰

Cette pensée, qui rejoint par bien des aspects celle de Machiavel¹¹¹, suppose que tout dispositif exceptionnel est indissociable d'une forme de constitutionnalisation : « Le dictateur ne peut (certes) pas modifier les lois en vigueur, ni abolir la constitution, ni supprimer l'organisation des pouvoirs publics, ni faire de nouvelles lois (« *fare nuove leggi* »). Selon

¹⁰⁹ *Ibid.*, pp. 68-69.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 70.

¹¹¹ À ce propos, la contribution de Jean-René Garcia sur le Prince apprivoisé, selon Harvey Mansfield, est éclairante. Jean-René Garcia, *La Bolivie, histoire constitutionnelle et ambivalence du pouvoir exécutif*, Paris, L'Harmattan, 2012, 284 p.

Machiavel, les autorités régulières sont maintenues, comme une sorte de contrôle (*Guardia*) [...] Le dictateur est toujours un organe républicain, extraordinaire certes, mais toujours constitutionnel, il est “capitano”, comme le consul et d’autres “chefs” »¹¹².

Schmitt tend à préserver la dictature de toute appréciation moralisante et négative. À ses yeux, cette dernière concourt au rétablissement de l’État de droit. C’est au nom d’une certaine idée du pragmatisme que Schmitt alerte sur la justification de l’instauration de mécanismes exceptionnels par une fin suprême souhaitable et souhaitée : « Le contenu de l’activité du dictateur consiste à atteindre un certain résultat déterminé, “à mettre quelque chose en œuvre” : l’ennemi doit être vaincu, l’adversaire politique doit être apaisé ou réprimé. »¹¹³

Dès son origine, l’analyse schmittienne pense le recours au dispositif exceptionnel comme un instrument au service d’une action réfléchie et volontaire en vue d’immobiliser un « adversaire politique ». Les moyens visant à atteindre la finalité du rétablissement de l’ordinaire (« le dictateur doit intervenir dans le déroulement causal des événements de manière directe et par des actions concrètes »¹¹⁴) sont conditionnés par l’affirmation d’un volontarisme politique. Pour autant, l’objectivité d’une action politique est d’autant plus relative lorsqu’elle cette dernière s’économise toutes contraintes juridiques.

C’est sans doute pour éviter et dépasser cet écueil que Schmitt développe l’idée de raison d’État : « la raison d’État, c’est-à-dire une maxime sociologico-politique située par-delà l’opposition du juste (*Recht*) et de l’injuste (*Unrecht*), uniquement dérivée de la nécessité de conserver et d’augmenter la puissance politique. »¹¹⁵ Ainsi la mise en œuvre de moyens exclusivement politiques concourt à la réalisation du but fixé.

Schmitt entend livrer de manière décomplexée un autre élément d’entrave possible à côté des entraves juridiques, et qu’il convient également de neutraliser lorsque l’on aborde la problématique des gouvernés, celui d’« arcanes ». Ainsi affirme-t-il :

« Font partie des *arcana imperii* les différentes méthodes employées par les différentes formes de l’État (monarchie, aristocratie, démocratie) pour que le peuple se tienne tranquille, par exemple, dans la monarchie l’aristocratie, une certaine participation aux institutions politiques, et notamment la liberté d’expression et d’imprimer, qui rendent possible la participation tonitruante aux affaires de l’État, mais qui n’ont politiquement guère d’importance, ou encore ménager avec intelligence la vanité humaine, etc. [...] La dictature, en particulier, est décrite comme l’*arcana dominationis* spécifique de l’aristocratie ;

¹¹² Carl Schmitt, *La dictature*, op. cit., p. 71.

¹¹³ *Ibid.*, p. 74.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 75.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 77.

elle doit avoir pour fin d'intimider le peuple en instituant une autorité contre laquelle il ne puisse pas faire appel [...] Par *jura dominationis*, il entend le droit public d'exception, lequel doit consister en ceci que le titulaire de ce droit est autorisé, en cas de nécessité et dans l'intérêt de l'existence de l'État ou de l'ordre et de la sécurité publics (*tranquilitas, pax et quies*), à déroger au *jus commune*. »¹¹⁶

Ainsi, la dictature serait inassimilable à la tyrannie. Toutefois, sur ce point, la frontière semble ténue. En effet, si la notion de « tyrannie » ne se révèle pas appropriée, celui de « tyrannie légitime » mérite à coup sûr une étude plus approfondie : « Le droit d'exception n'est tenu de respecter que le *jus divinum* et, par ailleurs, toutes les barrières juridiques tombent devant lui. C'est avant tout en lui que se manifeste toute la plénitude du pouvoir d'État. Clapmar ne discute pas le concept de *plenitudo potestatis* ou de plénitude de puissance ; il appelle l'état d'exception “quelque chose comme une tyrannie légitime”. »¹¹⁷

Pourtant, la science politique, mais encore auparavant, la vision aristotélicienne, nous enseigne que la tyrannie correspond toujours à une certaine usurpation du pouvoir politique par un tyran usant de force, de tromperie, voire des deux, au mépris de la coutume ou de la loi. Schmitt dessine une distinction quasi-ontologique entre les concepts de tyrannie et d'état d'exception : il n'y voit pas les mêmes fondements et justifications, encore moins les mêmes moyens (quand bien même on pourrait admettre qu'une tyrannie puisse être « légitime »). La logique tyrannique est de ce fait extérieure à celle de la théorie des circonstances exceptionnelles : « Le tyran est défini du point de vue de la justice : le tyran est celui qui prend le pouvoir, soit par la force, soit par de méchants artifices (*tyrannus absque titulo*), ou encore c'est celui qui abuse du pouvoir qui lui a été confié, en violant le droit et les contrats par lesquels il s'était engagé en prêtant serment (*tyrannus ab exercitio*). »¹¹⁸

De plus, de nombreuses critiques contredisent la théorie schmittienne. Dès le XVI^e siècle, Jean Bodin écarte sans détour le caractère souverain du dictateur. Selon sa conception¹¹⁹ – à laquelle Schmitt s'oppose – il ne faut pas attribuer au dictateur, qui n'est rien de plus qu'un simple commissaire, une quelconque souveraineté : « Le dictateur avait uniquement une commission, comme faire la guerre, réprimer une sédition, réformer l'État ou instituer une nouvelle organisation des pouvoirs publics ou des magistratures. »¹²⁰ Au regard de l'exemple romain, toute prérogative du dictateur se trouvait limitée dans un temps imparti et cantonnée à la durée de son mandat, au-delà de laquelle il n'avait plus aucun pouvoir.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 79-80.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 81.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 83.

¹¹⁹ Jean Bodin, *Les six livres de la République*, Paris, Fayard, 1986, 1700 p.

¹²⁰ Carl Schmitt, *La dictature*, *op. cit.*, p. 90.

Cependant, les positions de Schmitt et de Bodin convergent dès lors qu'il faut opérer une distinction entre le fonctionnaire et le commissaire. Alors que le premier officie en temps ordinaire dans l'accomplissement d'une charge à caractère perpétuel fondée sur la loi, le second, dont le mandat est fixé par ordonnance, est sollicité à agir selon l'occasion. Nonobstant cette convergence évanescence ou partielle, le principal objet de dissension entre les deux théoriciens concerne l'admission ou non de la possibilité d'une dictature souveraine. Pour Bodin, cela ne peut en aucun cas être envisagé car la personne du souverain est bien distincte de celle du commissaire : « Étant donné que la loi est le fondement de l'activité du fonctionnaire régulier, cela implique une interdépendance par rapport au souverain, lequel ne peut en rien modifier le contenu de cette activité sans abroger la loi, alors que le commissaire, tout comme un mandataire privé, reste, jusque dans le moindre détail, dépendant des instructions de son mandat. »¹²¹

Cette analyse, qui prend à revers celle de Schmitt, ce dernier la réfute en défendant le caractère souverain du dictateur-commissaire : « La commission de faire ce qui, compte tenu des circonstances, correspond à chaque fois à l'intérêt déterminant, combinée à l'attribution de compétences permettant de représenter l'intérêt de l'État, est donc ce qui caractérise le contenu d'une *commissio*. »¹²²

Schmitt va même plus loin en enracinant son argumentation au travers de la lecture de Hobbes :

« Selon Hobbes, le souverain détermine ce qui est utile et ce qui est nuisible à l'État et, dans la mesure où les hommes sont motivés par leurs représentations du bien et du mal, de l'utile et du nuisible, il s'ensuit que le souverain doit également décider des opinions des hommes, parce que sinon la guerre de tous contre tous, à laquelle l'État doit précisément mettre un terme, ne pourrait cesser. C'est la raison pour laquelle, chez Hobbes, l'État, par sa constitution elle-même, est une dictature, en ce sens que naissant du *bellum omnium contra omnes*, il a pour fin permanente d'empêcher cette guerre qui éclaterait toujours de nouveau si l'homme était libéré de la pression que l'État exerce sur lui. »¹²³

Il est ainsi indispensable de dégager une définition des circonstances exceptionnelles. Celles-ci sont le produit d'une crise qui, par son intensité et par son caractère imprévu, est de nature à mettre en péril l'État. En effet, l'exception doit être distinguée du changement qui nécessite un temps plus long pour s'opérer, et de la révolution qui est toujours radicale.

À ce stade, une analyse sémantique de l'exception est indispensable. Ainsi, la formulation au singulier « état d'exception » est présente chez de nombreux auteurs comme

¹²¹ *Ibid.*, p. 100.

¹²² *Ibid.*, p. 105.

¹²³ *Ibid.*, p. 86.

Carl Schmitt, Giorgio Agamben ou François Saint-Bonnet. Toutefois, ce choix ne contredit pas la préférence affichée, chez d'autres auteurs, pour un usage au pluriel, « états d'exception », qui insiste sur la diversité des situations, étant entendu que le terme même d'exception invite, par définition, à une hétérogénéité immanente, une exception étant toujours différente d'une autre exception¹²⁴.

L'apport de nombreux auteurs : politistes, juristes, philosophes, historiens du droit, etc. sur l'étymologie du concept est éclairante. Tiré du latin *exceptio*, le terme exception, en langue française, peut se comprendre de deux façons, selon Barbara Cassin :

1) « “Excepter, exclure”, en particulier “stipuler dans un traité”, “émettre une clause de réserve”, “mentionner expressément les défauts d'un esclave qu'on vend”, c'est-à-dire “exciper de”.

2) “Recevoir, recueillir”, par exemple : recueillir du sang dans une coupe, recueillir de ses lèvres le dernier soupir d'un mourant, recevoir à table, mêler une chose à une autre, faire d'une chose l'excipient d'autre chose. »¹²⁵

L'exception confirme-t-elle la règle ? Cela pourrait signifier que « La règle gagne à tous les coups [...], et que tout, à la fin, prenne sens et devienne intelligible, c'est-à-dire se plie à la règle – c'est cela le système. [...] Il faut un dehors pour qu'il y ait un dedans. Il faut qu'il y ait une anomalie pour qu'il y ait une norme. »¹²⁶ Cependant, cette expression de l'exception confirmant la règle n'est valable qu'en « structure de défense » de l'ordre préétabli. Dans une structure où un nouvel ordre est en construction (« structure d'invention »), l'exception se pose plutôt comme source de production d'une nouvelle règle. Cet abord est proche de celui de Schmitt pour lequel, entre la règle et l'exception, la seconde est plus importante, voire plus féconde que la première. En effet, toujours selon le penseur allemand, l'expression selon laquelle « l'exception confirme la règle » ne peut être interprétée que dans le sens où l'exception ne fait pas que confirmer la règle, mais qu'elle est la seule, justement, à confirmer la règle. Cette nuance est fondatrice car c'est à partir de l'exception, ou des exceptions, qu'il faut penser la règle.

Afin de mieux saisir le phénomène qui associe la normalité, entendu comme l'État de droit, et l'exceptionnel, il nous faut nous référer à la mise en pratique de ces concepts. En effet, dans cette sphère, il est propre à toute règle de disposer d'une ou plusieurs exceptions,

¹²⁴ Cette tendance est remarquée chez Marie-Laure Basilien-Gainche ou Véronique Champeil-Desplats, par exemple.

¹²⁵ Barbara Cassin, « Exclure ou inclure l'exception ? », *L'exception dans tous ses états*, Marseille, Parenthèses, 2007, p. 14.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 15.

sans que cela n'abolisse cette règle. Cette exception qui vient déranger mais aussi rétablir l'ordre normal des choses, c'est en politique et par « le » politique qu'elle se manifeste.

« Le politique vient perturber les autres sphères d'activités sociales, la sphère des tribunaux, la sphère juridique, la sphère scientifique, la sphère économique, la sphère esthétique ; tout ceci est perturbé par ce quelque chose à la fois indispensable et dont cependant les hommes ordinaires voudraient bien se débarrasser, qui est la politique. [...] La politique se présente toujours comme un joker, un atout particulier qui s'impose à un moment à toutes les cartes d'un jeu. Au XVI^e siècle, la notion moderne de raison d'État a tenté de capturer, de domestiquer cet atout brûlant, aussi dangereux pour la vie sociale que, peut-être, nécessaire. »¹²⁷

Cependant et selon l'approche normativiste¹²⁸, l'action politique, dans la vie d'une nation, doit se conformer à une règle du droit supérieure, à l'exception de l'état... d'exception. La théorie des circonstances exceptionnelles est donc convoquée dans ce cas précis, permettant à l'exécutif et aux pouvoirs publics dans leur ensemble de s'écarter de la règle de droit à laquelle ils étaient initialement et « normalement » soumis. Le rôle du souverain est de ce point de vue décisif. En effet, celui-ci, qui doit être craint plutôt qu'aimé¹²⁹, pour reprendre les préceptes de Machiavel, constitue un élément central dans l'ordre juridique national : « Le souverain est une construction juridique qui a pour particularité d'échapper au droit. »¹³⁰ Le politique et le juridique se confondent donc en lui.

S'appuyant sur les thèses de Carl Schmitt dans *Le Führer protège le droit*, Jean Leca en conclut que la sauvegarde de la norme fondamentale appartient au souverain. Il observe qu'« on ne peut pas garder la constitution uniquement par des moyens juridiques. Les tribunaux constitutionnels ne peuvent garder la constitution que si celle-ci est gardée par le pouvoir politique disposant de la force. »¹³¹ Prolongeant la pensée schmittienne, Leca suggère que les pouvoirs de crise attribués à l'exécutif contribuent au renforcement de la communauté politique. C'est d'ailleurs sur cette base que se forge et se fonde l'article 16 de la Constitution française de 1958¹³².

Par ailleurs, c'est le souverain qui a la faculté de « décider de » la situation exceptionnelle : « Il décide de ce qui est exceptionnel, il juge quand la constitution est

¹²⁷ Jean Leca, « L'exception en politique », *L'exception dans tous ses états*, op. cit., p. 87.

¹²⁸ Hans Kelsen, *Théorie générale des normes*, Paris, PUF, 2012, 496 p.

¹²⁹ Nicolas Machiavel, *Le Prince*, Paris, J'ai lu, 2016, 124.

¹³⁰ Jean Leca, op. cit., p. 92-93.

¹³¹ *Ibid.*, p. 93.

¹³² L'article 16 a connu son application lors de la tentative échouée de coup d'État des généraux algériens en 1961.

menacée, quand l'état de guerre se produit. »¹³³ Mais c'est à lui également qu'il revient de « décider dans » la situation exceptionnelle. Cependant, il s'agit de nuancer, toujours au regard de la grille de lecture de la Rome antique : « À Rome, il y avait un dictateur mais ce n'est pas un souverain ; il disparaissait dès que la situation redevenait normale, lorsqu'il n'y avait plus de guerre et que la patrie n'était plus en danger. »¹³⁴

Pour d'autres auteurs comme Gérard Maitre, il est important de bien saisir la notion de souveraineté et de la dissocier de la conception schmittienne :

« Il importe de commencer à écarter un malentendu trop souvent répandu dans l'académisme au sujet de la nature de la souveraineté. Une tendance, actuellement à la mode en Europe, en France en particulier, consiste en une falsification dangereuse de ce concept. À l'origine de la falsification, il y a un penseur nazi, Carl Schmitt, devenu la coqueluche de certains représentants de l'intelligentsia académique de droite comme de gauche. Selon Carl Schmitt, la souveraineté serait "la décision en situation exceptionnelle". En d'autres termes : "Est souverain celui qui décide de la situation exceptionnelle". »¹³⁵

Ce parti pris serait d'autant plus discutable qu'il attribue la souveraineté, non pas à l'entité étatique, mais au dictateur. C'est ainsi qu'il rappelle la concomitance entre l'article 16 de la Constitution française de 1958 et l'article 48 de la Constitution de Weimar, dont il est immédiatement inspiré¹³⁶. Étienne Balibar nous éclaire sur la notion de souveraineté et d'exceptionnalité. Bien qu'il reconnaisse au souverain l'aptitude à exercer le pouvoir en dernière instance et sa place au sommet de la hiérarchie du pouvoir, il conteste l'idée de Carl Schmitt selon laquelle la souveraineté serait toujours nécessairement portée par un sujet. Selon Balibar, l'État et la souveraineté sont deux conceptions historiques et juridiques qui ne peuvent être dissociées. Pour étayer ces propos, il se réfère à une période bien précise de l'histoire :

« On a oublié que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la Constitution de 1791 dont elle faisait partie n'ont pas tenu très longtemps ; la révolution continuait, les conflits s'aiguisaient. La révolution a essayé d'autres formules, à chaque fois en liaison avec l'une des phrases de l'histoire révolutionnaire. Il y a eu trois déclarations des droits de l'homme successives : en 1789, en 1791 et en 1795. Celle de 89 dit que "la souveraineté appartient à la nation" ; celle de 93 (l'époque montagnarde, juste avant la Terreur) dit que "la souveraineté appartient au peuple" et met l'accent sur les forces populaires qui, en continuant la révolution, en l'approfondissant, éliminent toutes les traces de privilèges, de l'absolutisme, construisent une démocratie. En 1795, au moment de la réaction dite thermidorienne, on

¹³³ *Ibid.*, p. 92.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 92.

¹³⁵ Gérard Maitre, « Le moment exceptionnel dans la vie politique d'une nation », *L'exception dans tous ses états*, op. cit., p. 109.

¹³⁶ Commentaire du texte de l'article 16 de la Constitution française et l'article 48 de la Constitution de Weimar. Développement de la phrase de De Gaulle : « Pourquoi voulez-vous que je devienne dictateur ? »

s'est débarrassé de la souveraineté du peuple dans laquelle on voyait une notion extraordinairement dangereuse, pas tout à fait la dictature du prolétariat, bien qu'elle soit déjà en train de rôder dans les coulisses. Mais on n'est pas revenu pour autant à la souveraineté de la nation : "la souveraineté appartient à l'universalité des citoyens". Cela signifie qu'elle appartient à tous les citoyens réunis mais également que les formes dans lesquelles s'exprime, se construit la volonté des citoyens doivent être respectées, c'est-à-dire les formes institutionnelles, fondamentalement celles du vote, du parlementarisme, de la représentation. Ce que l'universalité des citoyens fait de manière forte, c'est désigner des représentants, des délégués dans un acte essentiel de souveraineté. Ainsi, les citoyens se dessaisissent, d'une certaine façon, du pouvoir. »¹³⁷

Toujours dans cette lignée, François Saint-Bonnet rejoint dans une certaine mesure Carl Schmitt et sa critique de la théorie kelsenienne de la hiérarchie des normes. Selon lui, l'état d'exception remet fortement en cause la construction pyramidale des normes, élaborée par Kelsen.

« Au fond, cette théorie est probablement très intéressante mais repose sur du sable en ce sens qu'il est impossible de subsumer sous une norme supérieure l'acte pris en cas de nécessité dans l'état d'exception parce qu'il n'existe alors plus aucune norme ; il s'agit d'un acte de pure exécution, d'une mesure qui tend uniquement à être efficace, à résoudre un problème particulier indépendamment de toute règle juridique. [...] L'état d'exception échappe à l'interprétation juridique, à la subsumption, à l'administration de preuves légales et rationnelles. »¹³⁸

Cependant, François Saint-Bonnet module ses propos et favorise la théorie d'André Mathiot selon laquelle il existerait deux ordres normatifs, l'un fondant sa validité en période normale et l'autre s'appliquant en période exceptionnelle, dont la structure, écartant une hiérarchie entre les normes, se construit autour des législations d'exception. C'est le cas de la jurisprudence des circonstances exceptionnelles du Palais royal durant la Première Guerre mondiale ou encore de l'article 36 de la Constitution française de 1958 relatif à l'état de siège. Le cas français souligne ici la force qui se dégage ces législations d'exception.

« Il y a bien sûr cet arsenal puissant, l'article 16 de la Constitution : c'est un pouvoir propre au président de la République, qui n'a qu'à procéder à des consultations, qui lui permet de légiférer indépendamment du parlement, des assemblées qui sont néanmoins réunies de plein droit mais qui cessent provisoirement de légiférer. J'ajoute qu'il n'y a aucune limite dans le temps à ce dispositif, sauf à se révolter. Le président de la République peut adopter des mesures, prendre des décisions en vertu de l'article 16 aussi longtemps qu'il l'entend. »¹³⁹

¹³⁷ Etienne Balibar, « De la souveraineté : histoire et actualité d'un problème », *L'exception dans tous ses états*, op. cit., p. 144-145.

¹³⁸ François Saint-Bonnet, « État d'exception, droit et politique », *L'exception dans tous ses états*, op. cit., p. 150.

¹³⁹ Selon l'article 16, titre II de la Constitution de la V^e République datée du 4 octobre 1958 : « Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés* d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le président de la

C'est là le seul point de convergence entre Saint-Bonnet et Schmitt, le premier voyant dans le second – qualifié du reste comme juriste, également philosophe, théologien – un politiste très sulfureux « qui s'est investi en politique de manière clairement hasardeuse »¹⁴⁰. Ainsi, Saint-Bonnet questionne, voire critique, Schmitt à plusieurs égards.

Tout d'abord, analysant la question de la nécessité de « personnification »¹⁴¹ des pouvoirs de crise, Saint-Bonnet s'en remet à Montesquieu pour lequel « tout homme auquel on accorde un pouvoir est porté par la nature des choses et par la nature humaine à en abuser »¹⁴². C'est ainsi que dans la plupart des systèmes constitutionnels contemporains, la question de la menace, que susciteraient les dispositions constitutionnelles d'exception aux détenteurs de ses pouvoirs de se transformer en dictateur ou en monarque, ne peut être écartée des débats philosophiques, politiques ou juridiques actuels.

Ensuite, François Saint-Bonnet réfute un des fondements de la théorie schmittienne qui assimile le déclenchement de l'état d'exception à une décision : « à proprement parler, dans l'état d'exception y a-t-il une décision ? Une décision c'est opérer un choix entre faire quelque chose ou faire autre chose, ou entre faire et ne pas faire. Mais à partir du moment où tous les gouvernants, tous les gouvernés dans l'état d'exception, où tous les gouvernés dans le droit de résistance pensent et disent qu'ils n'ont pas le choix, s'agit-il encore d'une décision ? »¹⁴³

République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel. Il en informe la nation par un message. Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet. Le Parlement se réunit de plein droit. L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels. » Un alinéa est ajouté par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République : « Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée », JORF n° 0171 du 24 juillet 2008, p. 11890, texte n° 2.

¹⁴⁰ François Saint-Bonnet, « État d'exception, droit et politique », *L'exception dans tous ses états*, op. cit., p. 150.

¹⁴¹ « Personnification », qui n'existe pourtant pas en bon français, nous semble plus fort et plus adéquat que « personnalisation ».

¹⁴² Montesquieu, cité dans François Saint-Bonnet, « État d'exception, droit et politique », *L'exception dans tous ses états*, op. cit., p. 149.

¹⁴³ François Saint-Bonnet, « État d'exception, droit et politique », *L'exception dans tous ses états*, op. cit., p. 159.

Dès lors, plusieurs constats se dessinent à partir des analyses de François Saint-Bonnet.

Premier constat, le principe de *necessitas legem non habet* n'épuise pas la compréhension de l'état d'exception. En effet, ce principe est l'objet de deux interprétations qui divisent les théoriciens. La première suppose l'inscription du phénomène dans le cadre juridique car « nécessité fait loi », la seconde l'exclut car « nécessité n'a point de loi ».

Deuxième constat, il faut retenir les principales caractéristiques de l'état d'exception : « Le premier aspect est que l'état d'exception conduit à remettre en cause la séparation des pouvoirs. Deuxième aspect : l'état d'exception conduit à une réduction du champ des libertés et des droits fondamentaux. Le dernier aspect est la remise en cause de l'obéissance à la loi »¹⁴⁴, sans oublier que la proclamation de l'état d'exception doit faire l'objet d'une annonce ou d'une publication constitutionnellement consacrée (« message à la nation » selon l'article 16 de la Constitution française de 1958). Nous verrons cependant, lorsque nous entrerons plus avant dans la situation malgache, que cette publication n'est pas expressément mentionnée dans la Constitution de 2010 de la Grande Île. Celle-ci dispose en son article 61 que :

« Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, son unité ou l'intégrité de son territoire sont menacées et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics se trouve compromis, le président de la République peut proclamer, sur tout ou partie du territoire national, la situation d'exception, à savoir l'état d'urgence, l'état de nécessité ou la loi martiale. La décision est prise par le président en Conseil des Ministres, après avis des présidents de l'Assemblée nationale, du sénat et de la Haute Cour constitutionnelle. La proclamation de la situation d'exception confère au président de la République des pouvoirs spéciaux dont l'étendue et la durée sont fixées par une loi organique. Dès la proclamation de l'une des situations d'exception précitées, le président de la République peut légiférer par voie d'ordonnance pour des matières qui relèvent du domaine de la loi. »¹⁴⁵

S'agissant du caractère attentatoire ou non à la démocratie qui fait débat avec le concept d'état d'exception, Saint-Bonnet poursuit :

« L'état d'exception est-il dangereux ? Pas tellement parce qu'il a pour limite son propre déclencheur. L'invocation du péril, sans qu'il y ait un sentiment partagé de péril, retourne la nécessité contre le gouvernant en place. L'évidence change alors de camp : c'est l'évidence de résister qui s'impose à tous et non plus l'évidence d'agir en marge du droit. Je terminerai sur la question de savoir s'il faut aujourd'hui supprimer ou non cet article 16 (de la Constitution française de 1958). Sert-il à quelque chose. Est-il dangereux ? Je ne crois pas que cet article serve à quelque chose ; s'il n'y avait pas d'article 16 et si nous étions dans des situations particulièrement et objectivement périlleuses, que nous éprouvions tous cette sensation, nul doute que nous soutiendrions le président de la République tout comme le parlement dans des actes de violation de la constitution. Est-il dangereux ? Non plus : car, en évoquant l'hypothèse d'un

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 155.

¹⁴⁵ Titre III, article 61 de la Constitution malgache de 2010, *Journal officiel* du 20 janvier 2011, p. 96.

détournement caractérisé de l'article 16, il y a fort à parier que la réaction serait d'une très grande vivacité de la part des citoyens de notre démocratie. »¹⁴⁶

François Saint-Bonnet pointe ici un élément qui pourrait constituer une limite à l'état d'exception abusif. Il se réfère implicitement au concept de droit de résistance à l'oppression tel que John Locke, notamment, le définit¹⁴⁷. Comme l'affirme François Saint-Bonnet : « Il n'est pas si dangereux de confier au roi une prérogative en ce sens que si toutefois et de toute évidence il en abusait, c'est-à-dire qu'il utilise la prérogative pour d'autres fins que celles qui consistent à la sauvegarde du peuple et de la communauté politique, résister deviendrait un droit : tout en restant dans l'univers juridique, il serait possible de destituer un gouvernement important. »¹⁴⁸ Cependant, ce droit doit rester extraordinaire car : « dans la vie en société, le premier des devoirs, la première des lois, est de respecter la loi (Rousseau). Si on autorise chacun à désobéir à la loi en fonction de sa perception propre du comportement des gouvernants, on arrive à ce qu'on appelle l'anarchie. »¹⁴⁹

Dans une démarche de conceptualisation de l'état d'exception, Michel Troper nous délivre une théorie quasi-minérale. Pour cela, il initie son propos en se basant sur une définition somme toute classique de l'état d'exception :

« On appelle état d'exception une situation dans laquelle, en invoquant l'existence de circonstances exceptionnelles particulièrement dramatiques et la nécessité d'y faire face – on songe par exemple à une catastrophe naturelle, une guerre, une insurrection, des actes terroristes ou une épidémie –, on suspend provisoirement l'application des règles qui régissent ordinairement l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics et l'on en applique d'autres, évidemment moins libérales, qui conduisent à une plus grande concentration du pouvoir et à des restrictions aux droits fondamentaux. »¹⁵⁰

C'est en répondant à une série de plusieurs interrogations, sur la base de cette définition, qu'il construit sa thèse.

Tout d'abord, il est important d'évaluer comment la concentration du pouvoir, l'élargissement des compétences, ainsi que les atteintes aux libertés fondamentales, instruments par essence non démocratiques, peuvent nuire à l'objectif de préservation de la démocratie.

¹⁴⁶ François Saint-Bonnet, « État d'exception, droit et politique », *L'exception dans tous ses états*, op. cit., p. 161.

¹⁴⁷ Cf. droit d'insurrection à un gouvernement oppresseur, John Locke, *Le second traité du gouvernement*, Paris, PUF, 1994.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 155-156.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 156.

¹⁵⁰ Michel Troper, « L'état d'exception n'a rien d'exceptionnel », *L'exception dans tous ses états*, op. cit., p. 163.

Ensuite, il convient d'approfondir la distinction entre l'ordinaire et l'exceptionnel. Cette distinction peut s'opérer de plusieurs façons : en établissant la différence entre « situation normale » dans laquelle les règles usuelles s'appliquent, et « situation exceptionnelle » qui nécessite la mise en œuvre d'autres règles ; ou encore, en définissant la normalité comme une aspiration et l'exceptionnel comme un moyen. Cependant, l'établissement d'une telle distinction se heurte à une difficulté d'ordre terminologique de la « normalité » et de l'« exception », comme l'observe Michel Troper : « De nombreuses confusions sur l'état d'exception proviennent de cette ambiguïté du mot exception : parfois, l'état d'exception est un ensemble de règles exceptionnelles, jugées regrettables, mais justifiées par leur finalité, qui est le retour à la normale, tandis que dans d'autres cas, on est simplement en présence de règles différentes pour situation différente. »¹⁵¹

La science politique a largement traité la question de l'État, de sa genèse, de sa construction et de sa légitimation. L'État ne semble pas y avoir été l'objet d'études approfondies systématiques. Les théories relatives à l'État, et notamment à sa création en tant qu'État-nation, à partir du traité de Westphalie en 1648, postulent la pérennité et la longévité de celui-ci. Elles le caractérisent également, comme Max Weber, par le monopole de la violence physique légitime : « L'État moderne correspond à un groupement de domination de caractère institutionnel qui a cherché avec succès à monopoliser, dans les limites d'un territoire, la violence physique légitime, comme moyen de domination. »¹⁵²

C'est en vue de cette finalité consistant à défendre ce principe impérieux de « perpétuation » de l'État que, selon Carl Schmitt¹⁵³, « dans les cas d'exception, l'État suspend le droit en vertu d'un droit d'autoconservation »¹⁵⁴. Ainsi, lorsqu'une situation exceptionnelle engendre des défis que l'on ne peut relever par les mécanismes ordinaires, l'État devrait, selon certains auteurs, disposer de procédés extraordinaires – exorbitants – permettant d'opérer un retour aux conditions normales d'exercice du pouvoir et dans le but d'y établir une « bonne gouvernance »¹⁵⁵. C'est alors que sont admises par le droit, des règles

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 166.

¹⁵² Max Weber, *Le savant et le politique*, *op. cit.*, p.133.

¹⁵³ L'apport de Carl Schmitt sur cette question est primordial, bien qu'il ne faille pas négliger le contexte historique de l'élaboration de sa théorie.

¹⁵⁴ Carl Schmitt, *Théologie politique*, *op. cit.*, p. 22.

¹⁵⁵ Les notions de gouvernance et de « bonne gouvernance » sont polysémiques. Nous préférons la définition de Gerry Stocker, partagée par Christine Delfour, différente du sens qui leur est attribué par les institutions de Bretton Woods. Ainsi, selon la première définition : « La gouvernance fait intervenir un ensemble d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement. En situation de gouvernance, les frontières et les responsabilités sont moins nettes dans le domaine de l'action sociale et

atténuant la séparation des pouvoirs et limitant la protection des droits. Traitant de la dictature et de la possibilité que les lois puissent être inflexibles et pernicieuses, Jean-Jacques Rousseau estime par ailleurs que : « Si le péril est tel que l'appareil des lois soit un obstacle [...], alors on nomme un chef suprême qui fasse taire toutes les lois et suspende un moment l'autorité souveraine ; [...] il est évident que la première intention du peuple est que l'État ne périsse pas. »¹⁵⁶ La mise en place de l'état d'exception s'impose ainsi comme une violence nécessaire afin de préserver l'État.

L'objet de cette recherche consiste à éclairer l'état d'exception à Madagascar en tentant de décrypter les raisons des crises politiques récurrentes qui s'y jouent et qui participent à une déliquescence de l'État de droit, entendu comme un concept « importé » et difficilement transposable dans ce cas d'étude. À cette fin, nous questionnerons principalement les théories de Carl Schmitt et de Giorgio Agamben – mais pas exclusivement – en les confrontant, en les problématisant, voire en les mettant en contradiction, au regard du contexte original qui est celui de Madagascar. En effet, si ces deux auteurs peuvent se rejoindre sur certaines de leurs analyses, ils sont en opposition sur des points fondamentaux : alors que Schmitt s'érige en défenseur de l'état d'exception, comme manifestation transcendante du pouvoir du souverain et rempart à la dissolution de l'État, Giorgio Agamben, reconnaissant la force du dispositif, alerte contre un usage excessif de l'état d'exception qui serait potentiellement destructeur. Notre analyse tiendra compte de ces deux positions ; elle soutiendra que l'état d'exception, tel qu'il se pratique à Madagascar, constitue en effet un outil puissant des gouvernants, qui n'hésitent d'ailleurs pas à en user, voire en abuser.

Pour autant, en raison du caractère « importé » et insuffisamment assimilé de ce concept, l'état d'exception peine à se transformer en un arsenal permanent et dangereux susceptible de concourir au rétablissement ou à la pérennisation d'un État de droit à Madagascar¹⁵⁷. Cependant, les nombreux dysfonctionnements et dérives dont le dispositif de

économique. La gouvernance traduit une interdépendance entre les pouvoirs des institutions associées à l'action collective. La gouvernance fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes. La gouvernance part du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre au pouvoir ou à l'autorité de l'État. Celui-ci a pour rôle d'utiliser des techniques et des outils nouveaux pour orienter et guider l'action collective. » Or, « En Afrique, par exemple, la politique de "bonne gouvernance" prônée et mise en place par la Banque mondiale au niveau des nations et des villes a surtout permis d'imposer – au nom de nouvelles formes de partenariats – l'ordre juridique, politique et économique du néolibéralisme mondial », Christine Delfour, *L'Espagne, les autonomies et l'Europe. Essai sur l'invention de nouveaux modes d'organisation territoriale et de gouvernance*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 42-43.

¹⁵⁶ Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, Paris, Libro, 2013, p. 97.

¹⁵⁷ L'État de droit malgache serait fictif ou en déliquescence, s'il n'est pas déjà déliquescant.

l'état d'exception demeurent l'objet à Madagascar concourent à une déliquescence de l'État de droit. Cette démonstration irriguera l'appareil critique de notre recherche, afin de mieux comprendre la corrélation entre état d'exception et État de droit en déliquescence ou déliquescent à Madagascar.

Ainsi s'agira-t-il de mettre en évidence certaines tendances fondamentales dont est porteuse l'étude du cas malgache à propos de l'état d'exception. Bien que spécifiques sur certains aspects, ces propriétés ne sont pas propres à l'île. Elles confirment une théorie désormais classique selon laquelle l'état d'exception deviendrait, dans le monde moderne, un « paradigme normal de gouvernement »¹⁵⁸. Par ailleurs, dans le but de mieux saisir l'intérêt du cas malgache au regard d'une certaine tendance vers une normalité gouvernementale contemporaine, nous nous attacherons à soutenir que depuis l'indépendance, les constitutions adoptées successivement dans le contexte malgache ne semblent pas avoir d'effectivité spécifique. En ce sens, Madagascar constitue un cas singulier.

Dans son ensemble, l'ordre constitutionnel n'apparaît pas véritablement comme un mode d'organisation des pouvoirs publics dans la Grande Île. Il est nécessaire de s'interroger sur le rôle et la fonctionnalité de la norme fondamentale (à travers son contenu – voire son « esprit », son processus d'adoption, ses applications) dans un pays où les modes de gestion des conflits ne font pas toujours appel, pour leur résolution, aux institutions républicaines, mais à d'autres systèmes d'organisation (traditionnels, religieux, etc.). Dès lors, il convient de voir quel serait le sens d'une constitution, l'étendue et la nature de son effectivité, dans une société où la population dans sa grande majorité est écartée ou s'écarte volontairement du jeu politico-constitutionnel. En effet, des pans entiers de la société malgache ne se sentent pas concernés par ce que nous pouvons appeler son « effectivisation »¹⁵⁹, c'est-à-dire les effets réels de la constitution dans le droit positif malgache. Cette question revêt une importance d'autant plus cruciale dans la mesure où les quatre constitutions de Madagascar, depuis l'indépendance du pays en 1960, ont toutes apporté un intérêt particulier à la rédaction, dans le corpus même de leur charte, aux modalités de règlement de l'état d'exception.

¹⁵⁸ Selon Giorgio Agamben : « L'état d'exception a même atteint aujourd'hui son plus large déploiement planétaire ? L'aspect normatif du droit peut être ainsi impunément oblitéré et contredit par une violence gouvernementale qui, en ignorant à l'extérieur le droit international et en produisant à l'intérieur un état d'exception permanent, prétend encore appliquer le droit », Giorgio Agamben, *État d'exception. Homo sacer*, op. cit., p. 146.

¹⁵⁹ Le terme « effectivisation » n'existe pas dans le dictionnaire. Toutefois, plus fort qu'« effectivité », il semble correspondre à l'idée que nous souhaitons formulée.

L'objectif de cette thèse sera de se questionner sur la nécessité véritable de l'élaboration d'une réglementation précise de l'état d'exception à Madagascar et de son inscription dans la norme suprême. S'agit-il d'une procédure « légale » permettant aux élites dirigeantes de gouverner sans contrainte (ou avec des contraintes amoindries), ou au contraire, l'état d'exception serait-il un mode constitutionnel, dans un pays où la constitution n'est pas encore totalement intégrée par la population qui permet une « effectivisation » du droit sans pour autant basculer vers l'autocratie ?

À cette fin, il importe d'analyser la construction obérée d'un État de droit à Madagascar, d'en étudier les paradoxes d'« effectivisation » constitutionnelle afin de dégager une contribution à l'analyse juridique et politique de l'état d'exception (première partie). Il s'agira de la sorte de contribuer à une théorisation de la déliquescence de l'État de droit à Madagascar de 1960, année de l'indépendance, jusqu'à 2010, année d'adoption de la dernière constitution (seconde partie).

PREMIERE PARTIE

Analyse juridique et politique de l'état d'exception dans le cas de Madagascar

TITRE I

La composante juridique de l'état d'exception dans le cas malgache

Gouvernance, état d'exception et construction étatique à Madagascar : ces trois notions sont indissociables d'une approche de la composante juridique du concept d'état d'exception. Cette démarche implique, d'une part, l'examen de la construction tourmentée de l'ordre juridique postcolonial et celui, d'autre part, du processus de constitutionnalisation des pouvoirs de crise. Par ailleurs, il conviendra de se pencher sur les applications de l'état d'exception qui, de 1972 à 2002, ont suscité une nouvelle dynamique de conceptualisation et, *mutatis mutandis*, la perpétuation d'une tradition juridique de l'exception. Cette approche éclairera les dérives liées à la pratique et à l'expérimentation des pouvoirs de crise. Elle en explorera les propriétés. Elle n'en exclura pas, loin s'en faut, les marqueurs comparables avec d'autres cas d'étude et les interférences incontournables avec le droit international.

CHAPITRE I

L'édification complexe de l'ordre juridique postcolonial

L'ordre juridique malgache, tel qu'il existe aujourd'hui, est la conséquence de plusieurs siècles d'accumulation des références et pratiques de l'organisation royale, puis du système colonial, et enfin d'un nouvel ordonnancement postcolonial marqué par une appropriation – ou plutôt une expérimentation – du modèle occidental. Il s'agit donc d'un assemblage hybride et unique mêlant cultures ancestrales, héritage colonial, incursion des influences internationales, mais également des réalités sociales et du vécu populaire.

En effet, le droit positif malgache puise sa substance, en théorie, dans les règles écrites, issues à la fois des conventions internationales, mais également de la constitution, de la loi, des règlements, de la jurisprudence et des contrats, fortement inspirés du droit français. Mais elles sont complétées – parfois contredites – dans la pratique par des sources alternatives qui sont la survivance de pratiques autochtones persistantes ou d'émergence de nouvelles formes de culture, comme celle de la corruption¹⁶⁰. L'analyse peut être ici poussée en faisant l'hypothèse que la corruption puisse être une source de droit – ou de non-droit – tant son influence, aussi bien auprès

¹⁶⁰ De nombreuses études ont démontré la « culture de la corruption » qui semble s'être installée à Madagascar. À ce propos, selon Mireille Razafindrakoto, François Roubaud et Jean-Michel Wachsberger : « La corruption généralisée est affichée comme une des caractéristiques structurelles et constitutives des États naturels comme Madagascar [...] Les logiques patrimoniales et clientélistes, le flou de la frontière entre sphères publique et privée (*straddling*), le primat des attaches communautaires et ethniques et les fonctions de redistribution informelle, conduiraient, dans le cadre d'une « économie morale de la corruption » (Chabal et Daloz, 1999), à faire de la corruption une pratique sociale naturelle acceptée de tous », Mireille Razafindrakoto, François Roubaud et Jean-Michel Wachsberger, *L'énigme et le paradoxe*, op. cit., p. 126.

des agents publics que des opérateurs privés, peut modifier le droit, éclipser le droit – de manière partielle ou totale –, voire créer un nouveau droit, le « droit du plus fort »¹⁶¹.

Il convient alors de s'intéresser à un aspect plus précis de ces concepts juridico-politiques « importés », en traitant la question des attributs de l'État de droit malgache.

SECTION I. LES ATTRIBUTS DE L'ÉTAT DE DROIT MALGACHE

L'État, tel qu'il s'est construit et continue à s'inventer à Madagascar, est le produit d'une histoire et de mutations successives de la société. Avant même de traiter la question de l'État de droit à Madagascar, plus conçue comme une aspiration qu'une réalité, l'analyse de l'État, et de la souveraineté qui est son pendant, apporte un éclairage à la conceptualisation de la composante juridique de l'état d'exception dans le cas malgache.

En tant qu'entité (historique ou philosophique) ou phénomène (moderne et universel), l'État¹⁶² implique plusieurs connexités pouvant se compléter ou entrer en opposition : gouvernants/gouvernés, commandement/obéissance, coercition/lutte, recherche de l'ordre/rejet de l'anarchie, etc. L'institution étatique, en ce qu'elle dispose au sens wébérien du monopole de l'utilisation légitime de la force, importe bien sûr en situation normale, mais surtout ici en situations extrêmes. L'autorité de l'État ne peut s'affranchir des finalités poursuivies, supposées contribuer au bien commun et à la protection des droits du peuple, contrairement aux prétentions despotiques ou totalitaires. Les moyens mis en œuvre pour les atteindre découlent du pouvoir souverain puisque, pour être efficace, ce pouvoir d'action et de décision en situation d'exception doit être suprême et applicable *erga omnes* au sein de l'État.

Une interprétation de *Du contrat social* de Rousseau souligne l'importance de l'espace-temps relativement étendu que requiert l'application de la loi entendue comme l'expression de la volonté générale, et celui assez réduit que nécessite la décision du souverain dans les états d'exception, qualifiés de rares et manifestes. Dans cette dernière configuration, c'est pour

¹⁶¹ Celui qui corrompt est considéré dans notre raisonnement comme le plus fort. Selon Jean-Jacques Rousseau : « Le plus fort n'est jamais assez fort pour être toujours le maître, s'il ne transforme pas sa force en droit et l'obéissance en devoir. » Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, op. cit., p.8. Pour aller plus loin, voir aussi Etienne de La Boétie, *Discours de la servitude volontaire*, Paris, J'ai lu, 2013, 73 p.

¹⁶² État : « Dérivé de *status*, qui désigne la condition, le pouvoir, la fonction, le revenu, et la dignité du prince (*status regalis*) et qui désigne aussi la forme du régime », *Dictionnaire de la pensée politique, Hommes et idées*, op. cit., p. 252.

pallier la déficience de la loi, incapable de tout prévoir, que le souverain exerce les moyens exceptionnels spontanés visant à assurer le salut de la patrie¹⁶³. Ainsi, selon une relecture de Rousseau :

« Pour maintenir l'équilibre entre le souverain et le gouvernement, Sparte avait les éphores. Pour protéger le souverain contre le gouvernement, Rome avait les tribuns du peuple. Ils ne pouvaient rien faire par eux-mêmes, ne détenant aucune portion du législatif ni de l'exécutif, mais ils pouvaient tout empêcher. Contre la corruption de l'opinion qui entraîne celle des mœurs, Rome avait les censeurs. Mais la censure n'avait d'action qu'autant que la vigueur des lois restait intacte ; "Rien de légitime n'a plus de force lorsque les lois n'en ont plus". Enfin, contre une crise grave, un mal aigu et pressant, mettant en jeu les institutions et le salut même de la patrie, Rome avait la *dictature*, qui suspendait provisoirement la souveraineté pour la sauver durablement. Après Machiavel qui, dans les *Discorsi*, tient en grande estime cet instrument du salut public, Rousseau fait l'éloge de la dictature. Ainsi, son bon sens, guidé par l'exemple antique, fait une fois de plus appel, en marge du pacte social et de la souveraineté, à l'individu : l'individu exceptionnel pour une tâche exceptionnelle. »¹⁶⁴

La pensée schmittienne qui désigne comme souverain celui qui décide en situations exceptionnelles trouve également ici un écho concordant. Dans le cas de Madagascar, les notions de souveraineté et d'État de droit occupent une place particulière qu'il convient d'analyser à travers un prisme local et culturel profondément enraciné, mais influencé par des apports étrangers historiques et modernes. Ainsi convient-il de traiter dans l'ordre la structure de l'ordre social et de l'ordre juridique malgache (leur superposition, leur hiérarchisation et leur compartimentation).

Une perspective sur le système malgache d'organisation politique, juridique et sociale apparaît comme essentielle pour éclairer cette contribution à l'étude de l'État de droit et de l'état d'exception à Madagascar. Si cet éclairage porte sur l'éthologie, l'histoire, les mythes ou encore les rapports sociaux, il n'en est pas moins éloigné de notre sujet d'étude en ce qu'il offre des éléments de compréhension sur les *praxis* et des *doxa* largement répandues dans la société malgache, tant du point de vue des dirigeants que de celui du peuple. Cette approche permet d'inclure des visions spécifiquement locales qui renseignent sur les modes de pensées, la conception malgache du monde, du pouvoir et du sacré. Elle a pour but de compléter les théories occidentales, sans les écarter.

Dans la Grande Île, l'ordre politico-juridique et l'ordre social sont superposés et hiérarchisés, mais ils sont aussi compartimentés à la fois entre eux, et en leur sein. De plus, la

¹⁶³ Convient-il certainement de voir une raison à ce que cette question soit traitée au chapitre du livre III^e qui a pour titre : « De l'abus du gouvernement et de sa pente à dégénérer. »

¹⁶⁴ Jean-Jacques Chevalier, *Les grandes œuvres politiques de Machiavel à nos jours*, Paris, Armand Colin, 1996, p. 125.

circonscription de chacun de ces ordres n'est pas aisée. Il s'emboîtent à certains points, révélant ainsi des convergences, tout en étant en contradiction. Tout d'abord, entre eux, ordre social et ordre politico-juridique se superposent en ce sens où ils opèrent dans un même espace géographique et dans un même contexte temporel. Bebe Rakotobe Rajaonesy souligne ce caractère en trois points dans une étude sur le pouvoir et les rapports sociaux à Madagascar. Selon elle :

« 1) Dans une civilisation basée essentiellement sur la tradition orale, la parole occupe une place importante ; parler est un art et la maîtrise du verbe en est la clé de voûte. Paradoxalement, l'intrusion de l'écriture qui aurait pu briser cette suprématie du *kabary*¹⁶⁵ n'a fait au contraire que renforcer son assise. Il s'est opéré une translation de l'oral à l'écrit, ou plus précisément une superposition de l'écrit à l'oral. 2) Le tri fait par les religieux (pasteurs, prêtres, etc.) au sein d'une tradition où chaque acte a un sens et où l'omission de l'un risque de dénaturer la signification de l'ensemble, a favorisé l'apparition de deux idéologies souvent contradictoires, parfois complémentaires : le christianisme et les valeurs ancestrales, qui cohabitent jusqu'à se mélanger parfois dans ce qu'on appelle un syncrétisme. 3) L'histoire écrite est celle d'une catégorie de la population, au détriment de tout un pan de la société qui n'a pas de visibilité historique, non pas par ignorance ou par défi, mais tout simplement parce qu'on n'en voit pas l'utilité [...] Et comme la majorité des électeurs est d'origine rurale, une élection à Madagascar se gagne d'abord à partir de la campagne¹⁶⁶. Or les ruraux restent encore très traditionnalistes. »¹⁶⁷

Cela révèle plusieurs choses sur le contexte malgache actuel. L'ordre social est donc essentiellement basé sur l'oral alors que l'ordre juridique est régi par des règles essentiellement écrites. Cependant, chaque ordre n'est pas hermétique à l'autre et parfois – bien souvent devrait-on dire – des incursions surviennent. Ainsi, plusieurs notions issues de la tradition *ab antiquo* sont injectées dans l'ordre juridique postcolonial (l'inverse est plus rare). À titre d'exemple, une observation plus précise des constitutions successives montre que cette tendance s'est accentuée dans les années 1990, avec la III^e République. Dans la Constitution de la III^e République, plusieurs références traditionnelles sont réhabilitées, aux côtés des principes « importés » de droits de l'homme, d'État de droit, d'unité nationale ou de

¹⁶⁵ Selon le dictionnaire : « *Kabary* = discours public, proclamation, publication, affaires traitées dans des réunions publiques ; assemblée publique, querelle, procès », Albinal et Malzac, *Dictionnaire malgache-français*, Antananarivo, Ambozontany, 2012, p. 301. Cependant, le *kabary* est bien plus encore. C'est un art oratoire hérité de plus de six siècles d'histoire. Apprécié et populaire, le *kabary* se pratique sous forme de joutes verbales solennelles, parfois pendant plusieurs heures, lors des événements importants qui rythment la vie des Malgaches.

¹⁶⁶ Cette hypothèse ne peut être admise qu'en théorie. En ce qui concerne la pratique, il est de notoriété publique que bien souvent, ce ne sont pas plus les votes des paysans qui font pencher la balance électorale que les fraudes massives qui ont pu être démontrées par de nombreux observateurs. Il nous semble important de mentionner ce bémol, mais nous n'ouvrons pas la réflexion sur ce sujet qui reste, à ce stade, hors de notre propos.

¹⁶⁷ Beby Rakotobe Rajaonesy, « Pouvoir et rapports sociaux », *Aperçus sur la culture malgache. Madagascar fenêtrée*, Volume 1, Antananarivo, CITE, 2006, p. 34 et p. 38.

séparation des pouvoirs. Dans son préambule, le texte dispose que : « Le Peuple *Malagasy*¹⁶⁸ souverain, profondément attaché à ses valeurs culturelles et spirituelles, notamment au “*Fihavanana*”¹⁶⁹, garant de l’unité nationale, affirmant sa croyance en l’existence de Dieu créateur, [...] »¹⁷⁰ puis mentionne dans son article 44 que : « Le président de la République est le chef de l’État. En tant que “*Ray aman-dreny*”¹⁷¹, il veille au respect de la constitution. Il est garant, par son arbitrage, du fonctionnement régulier des pouvoirs publics ; il est garant de l’indépendance nationale et de l’intégrité du territoire et veille à la sauvegarde et au respect de la souveraineté nationale, tant à l’intérieur qu’à l’extérieur ; il est le symbole de l’unité nationale. »¹⁷² La constitution de la IV^e République semble aller plus loin dans la volonté de renouer avec les traditions en disposant, dans son préambule, que :

« Le Peuple Malagasy souverain,

Affirmant sa croyance en *Andriamanitra Andriananahary*¹⁷³,

Résolu à promouvoir et à développer son héritage de société vivant en harmonie et respectueuse de l’altérité, de la richesse et du dynamisme de ses valeurs culturelles et spirituelles à travers le “*fanahy maha-olona*”¹⁷⁴,

Convaincu de la nécessité pour la société malagasy de retrouver son originalité, son authenticité et sa malgachéité, et de s’inscrire dans la modernité du millénaire tout en conservant ses valeurs et principes fondamentaux traditionnels basés sur le *fanahy malagasy*¹⁷⁵ qui comprend “*ny fitiavana, ny fihavanana, ny fifanajàna, ny fitandroana ny aina*”¹⁷⁶, et privilégiant un cadre de vie permettant un “vivre ensemble” sans distinction de région, d’origine, d’ethnie, de religion, d’opinion politique, ni de sexe [...] »

Dans la conception malgache de l’autorité, le pouvoir divin (*Zanahary*) et ancestral (*Razana*) est hiérarchiquement supérieur au pouvoir politique et institutionnel. L’étude d’Yvette Sylla sur les rapports entre Pouvoir et Sacré dans l’histoire malgache vient corroborer ce propos. Sa démonstration se base sur quatre axes chronologiques : « 1) le Sacré comme source de tout pouvoir à Madagascar, 2) le Sacré comme légitimation du pouvoir politique, 3) les tentatives de désacralisation du pouvoir à partir du pouvoir colonial et 4) le

¹⁶⁸ Traduction : malgache.

¹⁶⁹ Traduction simplifiée : solidarité.

¹⁷⁰ Préambule de la Constitution malgache de 1992, *Journal officiel* du 21 septembre 1992, p. 2185.

¹⁷¹ Traduction simplifiée : la père et la mère, par extension : le chef, l’aîné, le supérieur.

¹⁷² Titre IV, sous-titre premier, article 44 de la Constitution de 1992, *ibid.*

¹⁷³ Traduction : Dieu créateur.

¹⁷⁴ Traduction : c’est l’âme/l’esprit qui fait l’humain.

¹⁷⁵ Traduction : l’esprit malgache.

¹⁷⁶ Traduction : l’amour, la solidarité, le respect mutuel et celui de la vie.

Sacré et le Pouvoir dans un contexte de modernité. »¹⁷⁷ Dans ce raisonnement, la charge des croyances, des idoles et des symboles est extrêmement forte.

Tout d'abord, le *hasina* qui est une représentation surnaturelle spécifique, combinant à la fois vertu, puissance, grâce et sainteté, est une essence sacrée qui « pourrait être interprété comme une sorte de force vitale, de fluide énergisant, capable d'imprégner les choses et même de prendre un aspect matériel »¹⁷⁸ comme une forêt, une montagne, une grotte, un lac, un animal, des talismans, etc., et qui peut même s'incarner dans une personne, lui attribuant ainsi une autorité légitime. D'après Yvette Sylla, « Aux origines du sacré, se trouvent les Ancêtres. Ce sont eux qui disposent du *hasina* et qui en font bénéficier les vivants, en particulier les chefs de famille, les chefs en général, mais surtout les détenteurs de l'autorité, à savoir les rois ou les souverains. Ces derniers deviennent les intermédiaires privilégiés, conférant un caractère religieux et philosophique particulier au pouvoir. »¹⁷⁹

Ensuite, la détention du pouvoir et sa légitimité découlent du sacré. Au cours de l'histoire royale, l'usage des mythes a été systématiquement réactivé par les souverains successifs pour renforcer leur pouvoir et justifier leur autorité vis-à-vis de leurs sujets. Une certaine construction politique apparaît alors. Le souverain incarne le sacré, ce qu'il fait et ce qu'il dit est sacré, comme ce qui lui appartient, on lui attribue même des pouvoirs tout à fait magiques d'enchantement ou de guérison. Cependant, deux faits majeurs tenteront de remettre en cause ces idées, non sans une certaine difficulté. Il s'agit de l'avènement du christianisme et de la colonisation qui enclencheront un processus de désacralisation. Si le christianisme cherche, dans un premier temps, à dénoncer certaines pratiques ancestrales par l'évangélisation massive, la colonisation entend mettre en œuvre une réorganisation sociétale et étatique basée sur la laïcité et le renoncement à certains grands principes traditionnels à travers l'enseignement scolaire.

Enfin, pouvoir, sacralité et religion font partie intégrante de la société malgache actuelle, avec une imbrication à la fois complexe et subtile. Les églises ont une influence majeure sur la population et interfèrent dans les questions politiques de manière régulière, voulant se positionner en garde-fous lors des crises politiques ou se substituant à l'État pour

¹⁷⁷ Yvette Sylla, « Pouvoir et Sacré dans l'histoire malgache », *Aperçus sur la culture malgache. Madagascar fenêtres*, volume 2, Antananarivo, CITE, 2006, p. 99.

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 100.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 102.

les affaires sociales (écoles, centres de santé, etc.)¹⁸⁰. Les gouvernants, quant à eux, choisissent de démontrer leur légitimité, tantôt en réinventant le sacré pour transmettre leurs idéologies, tantôt en se référant aux principes politico-juridiques « importés » pour les asseoir.

Par conséquent, les Ancêtres – *Razana* – ont une place prépondérante dans le système social, politique et religieux malgache. Sur cette question, l'apport de Françoise Raison-Jourde *et alii*, notamment dans l'ouvrage *Madagascar : les Ancêtres au quotidien*, est incontournable :

« Fragile dans ses rapports avec la base, le système l'est également à son sommet, où le souverain est l'intermédiaire obligé entre le peuple et le cosmos, entre les vivants et les Ancêtres. [...] Les Ancêtres sont au-dessus des êtres humains dans la hiérarchie ou "ordre du monde", ils sont à leur origine en tant qu'Ancêtres, et ils sont source du *hasina*. Pour être ce qu'ils sont, pour continuer à être ce qu'on dit et ce qu'on croit qu'ils sont, ils doivent apparaître comme tels dans les paroles performatives des prières et des rituels. »¹⁸¹

Plusieurs observations viennent mettre en lumière l'exercice du pouvoir politique à Madagascar. Bien que, conceptuellement, la politique implique quelquefois un recours à la coercition, il convient le plus souvent que sa pratique intervienne dans un cadre collectif de persuasion, de discours et de négociation tenant compte de la diversité des opinions et des intérêts. En effet, Les auteurs mettent en évidence un certain nombre de déterminants concernant l'usage de la chose « culturelle » dans l'exercice du pouvoir politique à Madagascar. Ils soulignent le chevauchement des pratiques – traditionnelles et modernes – dans les procédés adoptés par les gouvernants malgaches car « la position permet d'additionner les avantages pratiques et symboliques, d'être sûr que l'un des systèmes portera ses fruits »¹⁸².

Il s'agit donc moins d'une politique inclusive et commune prenant en considération les divergences pour aboutir à des choix collectifs, que d'une politique circonstancielle espérant tirer le meilleur parti d'un mélange subtil entre « tradition culturelle » et « principes modernes », pseudo-universels, selon un objectif intéressé, voire pervers. Ainsi, « Chevaucher, c'est pratiquer l'alternance des codes et conduites dans le temps ou choisir d'assumer l'une publiquement et de mener l'autre tacitement [...] Ce qui est recherché est la maximisation des avantages, combinant

¹⁸⁰ À ce propos, on note une certaine forme de concurrence entre le pouvoir politique et le pouvoir religieux : « l'instance religieuse n'a cessé de se renforcer tandis que l'État se désagrègeait. Enracinées sur tout le territoire, protectrices, incarnées par une hiérarchie bien médiatisée, intermédiaires vis-à-vis de l'étranger, les églises ont cimenté l'adhésion populaire. » Françoise Raison-Jourde, Malanjaona Rakotomalala et Sophie Blanchy, *Madagascar : les Ancêtres au quotidien. Usages sociaux du religieux sur les Hautes-terres malgaches*, Paris, L'Harmattan, 2018, p. 421.

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 112 et p. 246.

¹⁸² *Ibid.*, p. 413.

efficacité, prestige des deux sources d'autorité légitimante. »¹⁸³ Ce chevauchement des pratiques se remarque plutôt chez les élites gouvernantes et est à distinguer d'autres formes de pratiques syncrétiques – moins péjoratives – plus fréquentes dans la classe populaire. Ce syncrétisme se manifeste au quotidien, par exemple dans la mode et l'habillement en combinant les tendances traditionnelles et les influences étrangères, dans la médecine en alliant savoirs ancestraux et méthodes occidentales, ainsi que dans la plupart des domaines de la vie courante : l'enseignement, les médias, le petit commerce, etc.

Si les questions traitées précédemment ont permis de circonscrire le cadre et la nature de notre analyse, il convient par la suite d'ouvrir la réflexion aux aspects constitutionnels liés au processus de constitutionnalisation des pouvoirs de crise.

SECTION II. LE PROCESSUS DE CONSTITUTIONNALISATION DES POUVOIRS DE CRISE¹⁸⁴

A. Héritage historique et colonial difficilement escamotable

Une attention sur l'histoire de Madagascar peut amener un éclairage sur cet objet d'étude, bien que celui-ci se concentre sur la période post-1960. Il est en effet nécessaire de revenir sur l'histoire de l'état d'exception à Madagascar, tout en faisant appel aux outils des sciences politiques.

Cette approche historique¹⁸⁵ sur les applications de l'état d'exception à Madagascar concerne le période coloniale¹⁸⁶ qui débute en 1897¹⁸⁷ et qui s'achève en 1960¹⁸⁸. Il est

¹⁸³ *Ibid.*, p. 413-414.

¹⁸⁴ Certaines des approches développées dans cette section ont fait l'objet d'une publication : Tsiory Razafindrabe, « État d'exception et péripéties de l'État de droit. La dynamique des crises politico-constitutionnelles à Madagascar », Razafindrakoto Mireille, Roubaud François et Wachsberger Jean-Michel (dir.), *Madagascar, d'une crise à l'autre : ruptures et continuités*, Paris, Karthala-IRD, 2018, pp. 283-303.

¹⁸⁵ Les éventuels « régimes d'exception » sous le Royaume d'Imerina (1817-1897) sont exclus de notre analyse.

¹⁸⁶ Pour en savoir davantage sur la partie coloniale, cf. Jean Fremigacci, *État, économie et société coloniale à Madagascar. Fin XIX^e siècle – 1940*, Paris, Karthala, 2014, 617 p.

¹⁸⁷ « Est déclarée colonie française l'île de Madagascar avec les îles qui en dépendent », loi du 6 août 1896, votée en France le 20 juin par la Chambre avec 329 voix pour et 32 voix contre.

¹⁸⁸ Par un vote favorable des Malgaches, Madagascar devient une République démocratique en 1958, avec son appartenance à la communauté française proposée par le général de Gaulle. L'indépendance de la Grande Île est officiellement proclamée le 26 juin 1960 et celle-ci devient membre de l'Organisation des Nations unies en septembre de la même année.

intéressant d'observer que c'est au cours de ces années (pré)déterminantes, avec l'application de l'état d'exception par l'administration coloniale, que vont résider les fondements actuels des régimes d'exception à Madagascar. En effet et bien que la période royale nous a dévoilé un hétéronyme discordant entre l'état d'exception au sens théorique et certaines pratiques « exceptionnelles » de et dans la royauté, c'est précisément dans les pratiques coloniales que sont incarnées les premiers véritables postulats de l'état d'exception, qui seront ensuite repris comme principes après l'indépendance.

Dès les débuts de la colonisation, l'état de siège a été instauré par l'administration coloniale dans plusieurs régions de l'Île. En effet, après les deux vagues d'expéditions militaires françaises pour mener la colonisation de Madagascar et les dépendances¹⁸⁹, à la suite desquelles vont surgir des mouvements patriotiques qualifiés d'insurrectionnels, le général Galliéni¹⁹⁰, alors gouverneur général de l'Île et disposant de tous les pouvoirs militaires et civils, entame une période dite de « pacification ».

¹⁸⁹ Les dépendances en question sont : l'Archipel des Comores, les îles Glorieuses, l'atoll Bassas da India, l'île Juan de Nova, l'île Europa, le territoire antarctique de la Terre Adélie, les territoires subantarctiques des Îles Amsterdam, l'île Saint-Paul, l'Archipel des Crozet et l'Archipel des Kerguelen.

¹⁹⁰ « Galliéni Joseph (1849-1916) – Militaire, il arrive à Madagascar en 1896, à 47 ans, après avoir mené la guerre coloniale au Soudan (1886-1888) et au Tonkin (1892-1896). Il succède au général Voyron, et trouve le pays en pleine rébellion menalamba. L'autorité du résident Laroche est affaiblie, bien qu'il signe l'abolition de l'esclavage à la veille de son départ, en septembre. Devant la situation où les Français soupçonnent les Anglais d'encourager la révolte via les protestants, il décide de choisir deux personnes symbolisant les classes qu'il veut rabaisser : ce seront le prince Ratsimamanga, représentant la noblesse merina qui vient de perdre le pouvoir et qu'il soupçonne de donner des ordres aux menalamba et le ministre de l'Intérieur anglophile et protestant, Rainandriamampandry. Les deux hommes sont fusillés en public sur ses ordres, le 15 octobre 1896. Il mène ensuite une politique de pacification basée sur la tactique dite de "tâche d'huile", où la paix est censée revenir autour d'îlots sûrs, points d'autorité et d'ordre dispersés sur le territoire. Il joue une politique des races qui favorise systématiquement les côtiers aux dépens des Merina. Ceux-ci sont employés dans des fonctions d'auxiliaires. Son objectif affiché est de franciser les Malgaches en éliminant toute influence des Anglais : il impose l'enseignement du français dès 1897 dans un cadre laïc, ouvre l'école administrative et commerciale "Le Myre de Vilers", l'école Normale, l'école de Médecine, et l'Institut Pasteur en 1899. Il crée aussi des institutions telles que le Brevet de langue malgache, un journal, *Vaovao* en 1898, l'Académie malgache en 1902. Dans le secteur économique, il supprime les corvées, remplacées par un impôt, la capitation. Il dirige les travaux de construction de chemin de fer (Tamatave-Tananarive, pour lequel il fait venir 3 000 Indochinois), du port de Diégo et de son camp retranché en 1900, mène l'ouverture de routes, d'hôpitaux, d'écoles. Il met fin symboliquement à la domination de la royauté en remplaçant la fête du Fandroana par le chant de la Marseillaise en malgache, le 14 juillet 1897. Assisté de Lyautey comme au Tonkin, il vient à bout de l'insurrection seulement en 1904, dans l'extrême Sud. Il rentre en France en 1905, et écrit *Neuf ans à Madagascar*. Durant tout son séjour à Madagascar, il avait entretenu une correspondance avec l'explorateur Alfred Grandidier, dont le fils écrira une biographie de lui en 1931. Son successeur est le gouverneur Schrameck. Après avoir été artisan de la victoire de la Marne en 1914 grâce à la réquisition des taxis de Paris, il meurt en 1916. La France lui fait des funérailles nationales. À Tananarive, le jardin

C'est dans le prolongement de ce contexte que vont être promulgués plusieurs décrets qui, au-delà d'établir un régime juridique répressif dans de nombreux domaines, touchent et transfigurent particulièrement la presse à Madagascar.

Ainsi, toujours dans cette démarche de pacification, un très fort contrôle sur la publication et la circulation des journaux et écrits se met en place¹⁹¹. Il en est de même pour les décrets d'exceptions de 1929 et de 1947 – appelés respectivement décret Cayla¹⁹² et décret

d'Ambohitovo portait son nom et s'ornait d'une statue équestre élevée en 1923, renversée en 1972 et actuellement à Fréjus (France). Aujourd'hui, des boulevards portent son nom à Tuléar et à Majunga. Le grand lycée de garçons de la ville-haute de Tananarive porta son nom jusqu'en 1972. Il s'appelle maintenant "Lycée Jean Ralaimongo" », Dominique Ranaivoson, *op. cit.*, pp. 77-78.

¹⁹¹ Décret de 1901 et décret de 1927 (qualifié de décret scélérat).

¹⁹² « Cayla Léon (1881-1965) – D'origine algérienne française, il avait été secrétaire général à Madagascar, puis gouverneur général du grand Liban en 1925, avant d'être gouverneur général de Madagascar en 1930. Il est membre organisateur de l'Exposition coloniale à Paris en 1931. Il organise la politique culturelle à Tananarive, en particulier les Ateliers d'Arts appliqués créés en 1928, rénove l'artisanat malgache, crée le Salon annuel de Madagascar pour la peinture en 1930. Sur le plan économique, il arrive pour tenter de sauver l'île de la crise de 1929, et obtient de la métropole un système de primes payées aux produits malgaches. Il lance le slogan "Madagascar, l'île heureuse", et une politique de grands travaux : chemin de fer de l'Est (CFE), reconstruction du port et de la ville de Tamatave détruits après le cyclone de 1927 et de Diégo, grande avenue centrale à Tananarive (avenue Fallières, puis avenue de la Libération, actuelle avenue de l'Indépendance), construction de l'Hôtel de ville, du tunnel d'Ambohitovo et du marché d'Analakely. Grand aviateur lui-même, il fait ouvrir les lignes intérieures qui désenclavaient des régions. Mais il met aussi en place les travaux d'intérêt général (SMOTIG) qui obligent les Malgaches à fournir des jours de main-d'œuvre. Il dirige et organise la pression fiscale, utilise les rois et les princes côtiers pour le recouvrement de l'impôt. Il est aussi réputé très dur contre les opposants politiques. Il lutte en particulier contre les hommes de gauche : il promulgue le 4 décembre 1930 le "décret Cayla" qui réprime les "actes et manœuvres susceptibles de nuire au prestige de la France", et condamne Ralaimongo à résidence fixe à Port-Bergé (1929 à 1935) et Ravoahangy dans le Sud, interdit le "Secours rouge international" communiste en 1933, censure les journaux (le journal français *La Défense* est interdit en 1932, le malgache *L'Aurore malgache* est condamné à des amendes en 1933). En fait, il reçoit des consignes secrètes du ministère des Colonies en 1931, recommandant de combattre "avec la plus grande fermeté" "l'action communiste coloniale pour maintenir la tranquillité de notre Empire d'Outre-Mer". En 1936, il est de sensibilité radicale, plusieurs de ses proches conseillers sont des francs-maçons. Lors de l'élection du Front populaire, il libère de prison Dussac et Ralaimongo. En mai, il rentre en France, où il est reconduit dans ses fonctions. En 1939, il fait basculer Madagascar dans le camp pro-Vichy et favorise tous les mouvements de la Révolution nationale. En 1940, il augmente les impôts directs de 50 %, la métropole n'envoyant plus d'aide. Durant cette période, les paysans se sont beaucoup appauvris. Il obéit avec zèle aux ordonnances du gouvernement de Vichy et crée, en 1941 à Tananarive, l'Association des jeunes volontaires de la révolution nationale, comptant une branche européenne de 250 jeunes et une branche malgache de 100 jeunes. En application de la loi du 7 juin 1941, il recense les Juifs et les francs-maçons, supprime les syndicats, encourage toute les associations vichystes, organise les groupements corporatistes. Il adhère au PPF (Parti populaire français) de Doriot, participe à son journal *Le cri du peuple*. Il est qualifié de "proconsul". en 1945, il est arrêté, accusé de collaboration, et traduit en justice à Lyon en 1946 et condamné à la dégradation nationale et à cinq ans de prison. Un jardin porte encore son nom à Majunga », Dominique Ranaivoson, *op. cit.*, pp. 57-58.

De Coppet¹⁹³ du nom du gouverneur général et du haut commissaire français¹⁹⁴ en fonction à Madagascar – qui constituent le cadre juridique de musèlement et de répression de toute expression nationaliste. Le second décret apparaît après les événements historiques de 1947. Lucile Rabearimanana, spécialiste de ces questions, affirme que :

« Le bouillonnement politique qui secoue Madagascar depuis 1945 est tel que lorsque l'insurrection éclate dans la nuit du 29 mars 1947, les autorités administratives comme la population ne sont qu'à demi surprises par une "rébellion qui intéresse de 1/5 de l'Ile et qui était préparée sur l'ensemble du territoire". Celle-ci s'étend tout au long de la falaise orientale et sur la côte-Est... L'état de siège est établi dans toute la zone d'extension de l'Insurrection¹⁹⁵, et le déplacement entre les districts n'est possible qu'après délivrance d'un passeport. Peu de journalistes malgaches ont pu ainsi se déplacer. »¹⁹⁶

En dépit des vives controverses sur l'étendue de l'application de l'état de siège, celui-ci n'est décrété que sur une partie du territoire sur laquelle est menée l'insurrection. Le haut-commissaire De Coppet avait déclaré qu'il n'était pas nécessaire de généraliser l'état de siège car cette situation n'aurait pas accru les moyens de défense de l'administration coloniale. Au contraire, une telle décision ne pouvait qu'accroître les tensions ou soulever des velléités nouvelles d'une frange de la population demeurée « paisible »¹⁹⁷. Mais cette « localisation » de l'état de siège n'empêche pas la « généralisation » d'un arsenal juridique de décrets spéciaux pouvant permettre des mesures de répressions arbitraires de toute nature. Ainsi, le décret De Coppet dispose « qu'en raison des troubles graves qui ont motivé la proclamation

¹⁹³ « Coppet Marcel de (1881-1968) – Fonctionnaire de l'administration coloniale, il effectue toute sa carrière entre Madagascar et l'Afrique. Il est à Tananarive entre 1906 et 1908 sous l'autorité du gouverneur Augagneur. Il est ensuite affecté successivement au Sénégal où il est gouverneur général de l'AOF et reçoit Gide en 1936. Sa famille, séjournant comme Gide à Quiberville en Normandie, y avait reçu en 1912 la Reine Ranaivalona III alors en exil à Alger. Il est protestant. Socialiste, militant au parti SFIO, il est souvent très critiqué par le milieu colonial. En 1938, il est reçu par les étudiants malgaches de l'AEOM à leur foyer rue Soufflot. Gouverneur général de Madagascar en avril 1939, il est révoqué en 1940 et remplacé à nouveau par Cayla puis Annet. Il est sorti de sa retraite forcée en mars 1946 et envoyé à nouveau à Madagascar comme haut-commissaire pour y organiser les élections. Il arrive le 19 mai 1946 et se fait huer par les colons à l'hôtel de ville. Il encourage les responsables MDRM durant la campagne électorale d'octobre, allant jusqu'à prêter sa voiture et son avion à Ravoahangy. Mais après le 29 mars 1947, il doit faire face à la fois à l'insurrection (il interdit le MDRM, fait arrêter ses responsables, lance l'armée) et aux violentes critiques du milieu colonial qui l'accuse de faiblesse. Il est soutenu par son ministre socialiste Marius Moutet et remplacé en décembre 1948 quand celui-ci perd son poste. Pierre de Chévigney lui succède. Il passe ses dernières années en France », *ibid.*, pp. 61-62.

¹⁹⁴ À partir de 1946, le titre de gouverneur général évolue et devient celui de haut-commissaire en raison du changement du statut de Madagascar en territoire d'Outre-mer de l'Union française.

¹⁹⁵ Cf. annexe 7 : Zone d'extension de l'insurrection au mois de juillet 1947, d'après Jacques Tronchon.

¹⁹⁶ Lucile Rabearimanana, *La presse d'opinion à Madagascar de 1947 à 1956, contribution à l'histoire du nationalisme malgache du lendemain de l'insurrection, à la veille de la loi cadre*, Antananarivo, Librairie mixte, 1980, p. 133.

¹⁹⁷ J.O.M. du 19 avril 1947 : Discours d'ouverture de la première session de l'Assemblée représentative du 19 avril 1947, cité dans *ibid.*, p. 135.

de l'état de siège dans une partie du territoire, le haut-commissaire de Madagascar peut, à titre exceptionnel, prendre toutes mesures tendant à restreindre la liberté de presse et de réunion, à charge d'en rendre compte immédiatement au gouvernement »¹⁹⁸.

Les données historiques peuvent sembler contradictoires. Par exemple, Patrick Rajoelina écrit que : « Le 30 mars (1947) toute l'Île est en "état de siège"... En même temps que l'"état de siège" est décrété, le parti MDRM est dissous et ses leaders arrêtés. Andrianavalona Joseph Ravoahangy¹⁹⁹ et Jacques Rabemananjara²⁰⁰ (élu à l'Assemblée nationale en novembre 1946), en

¹⁹⁸ Article 1^{er} du décret De Coppet cité dans *ibid.*, p. 75.

¹⁹⁹ « Ravaohangy Andrianavalona Joseph (1893-1970) – Issu d'une famille andriamasonavalona, neveu de Ranavalona III, il est médecin et mène une carrière politique mouvementée toujours marquée par ses origines. En 1913, il fait partie des sept fondateurs du mouvement VVS né de la lecture des articles du pasteur Ravelojaona sur le Japon, avec Robin Ramiaandrasoa (bebetimisarakana), Joseph-Louis Ratsimbazafy, Louis Rason, Joël Rajaonarivo (merina), Raphaël Raboto (antaimoro), Boniface Ramasy (betsileo). Lors du procès en 1916, il est condamné à 20 ans de travaux forcés, déporté aux Comores. Il est libéré en 1922 à la SFIO. Après la manifestation de 1929, il est condamné par le gouverneur général Cayla à cinq ans de résidence dans le Sud. En 1930, il adhère dès sa fondation au premier comité du Secours rouge international, fondé par l'avocat français Foissin, et crée une section à Maintirano. En 1930, il rédige un premier projet de société indépendante : *Mémoire sur l'action économique à faire dans la lutte contre l'impérialisme*. Le contenu est surtout économique, exprimé par le vocabulaire marxiste. Cette année-là, il est président du Syndicat des agriculteurs et des éleveurs des Hautes-Terres. Journaliste, il signe en 1931 la "Pétition des indigènes de Madagascar" publiée dans *L'Opinion* qui prône l'assimilationnisme. Il appartient, avec Dussac et Ralaimongo, au triumvirat de ce journal de gauche. En 1935, il crée avec eux *La Nation malgache*, qui ne paraîtra qu'un an. En 1936, il est le rédacteur en chef du journal *Le prolétariat malgache* ; quand celui-ci devient l'organe du parti communiste fondé en août et auquel il adhère. Il en devient le directeur politique, y remplaçant même Dussac lors du départ de celui-ci pour la France en 1937. En 1938, premier secrétaire général de la CGT, il dirige *Ny Fanilon'ny mpiasa*. Déjà élu député le 21 octobre 1945 à l'Assemblée nationale française à titre d'élus de « statut personnel », il demande au ministre Soustelle une "large autonomie". En 1946, il appartient au groupe fondateur à Paris du MDRM, y est considéré comme plus diplomate que Raseta, quoique prisonnier de ses manières aristocrates hautaines. Élu de ce parti en novembre 1946 avec l'appui efficace de la société secrète Jiny qui a milité au sein du MDRM, il acquiert dans le peuple une aura de puissance secrète. En 1947, il fait campagne pour les assemblées provinciales dans la région du futur chef du gouvernement issu du mouvement armé. Arrêté le 12 avril, les Français le considèrent comme "meneur", le condamnent à mort au procès de 1948. Il est emprisonné aux Comores puis en Corse jusqu'en 1956. En 1958, toujours en résidence en France, il se prononce pour le "non" au référendum. En 1960, il se rallie à Tsiranana avec les deux autres députés le 20 juillet. Élu député, il devient ministre de la Santé. Ayant adhéré au PSD en 1961, il est conseiller municipal de Tananarive depuis 1964, et reste ministre d'État entre 1965 et 1969. À sa mort, le pays organise des obsèques nationales », Dominique Ranaivoson, *op. cit.*, pp. 173-174.

²⁰⁰ « Rabemananjara Jacques (1913-2005) – Natif de Maroantsetra sur la côte Est d'une famille noble, il quitte sa région natale pour suivre des études dans des institutions catholiques et francophones dont un passage au séminaire d'Antananarivo. Fort de cette culture classique, il commence à écrire de la poésie, fréquente Jean-Joseph Rabearivelo et Robert Boudry, et fonde en 1935 *La revue des jeunes de Madagascar*. Entré au service de la colonie, il devient le porte-parole des fonctionnaires et leur moraliste dans ses discours. L'administration l'en récompense en l'envoyant en France en 1939 pour assister au 150^e anniversaire de la Révolution française. Il s'y installe, travaille au cabinet du ministre des Colonies Georges Mandel, puis après de ses successeurs à Vichy et à Paris jusqu'en 1944. Il produit des émissions radiophoniques et écrit de la poésie. Il fréquente les autres étudiants africains à Paris, dont le Sénégalais Alioune Diop qui sera son grand ami et Senghor. À la fin de la guerre, il rejoint les nationalistes malgaches et fonde avec eux le MRDM en février 1946. Investi par le

dépité de leur immunité parlementaire, sont inculpés et Joseph Raseta²⁰¹, resté en France, est incarcéré le 6 juin 1947. Vingt mois durant, la police, suppléée parfois par les colons, va s'acharner contre les populations. »²⁰² Cette affirmation semble, de prime abord, contredire celle de Lucile Rabearimanana selon laquelle l'état de siège n'a été appliqué que sur une partie du territoire se délimitant à la zone d'extension de l'insurrection. Cependant, les deux affirmations pourraient être conciliables si le terme « état de siège », mis entre guillemets par Patrick Rajoelina, est entendu au sens large, c'est-à-dire non pas dans la proclamation effective de l'état de siège *stricto sensu*, mais en accompagnement des décrets spéciaux et des mesures d'application

parti, il rejoint Madagascar comme candidat aux élections législatives françaises sur la côte Est. Largement élu en octobre 1946, il poursuit son engagement lors de tournées dans tout le pays au cours desquelles il prononce des discours enflammés. Le 27 mars 1947, il rédige et signe la version française du télégramme d'apaisement qui sera ensuite considéré comme le signal du déclenchement de l'insurrection du 29 mars. Arrêté, il se défend de toute implication mais est condamné à perpétuité à l'issue du procès d'octobre 1948 qui condamne à mort 6 autres responsables du MDRM, dont les deux autres députés Raseta et Ravoahangy. Il passe 9 années dans diverses prisons (Tananarive, Nosy Lava, Marseille), y écrit de nombreux poèmes, dont le plus célèbre est "Antsa", et des pièces de théâtre. Libéré en mars 1956, il rejoint ses amis africains à Paris pour le 1^{er} Congrès des écrivains et des artistes noirs à La Sorbonne en septembre. En 1960, il est ramené à Madagascar par le premier président Tsiranana, rallie son parti pro-français le PSD et suit une brillante carrière de ministre (Économie, Agriculture, Santé, Affaires culturelles, Affaires étrangères) jusqu'en 1972. Exilé en France à partir de 1973, il tente un retour aux affaires en se présentant aux élections présidentielles de 1993. Il reste pour les uns le symbole de l'insurrection nationaliste de 1947, pour les autres l'un des plus grands poètes malgaches. Ses principales œuvres sont les recueils de poésie (*Œuvres complètes*, Présence africaine, 1978), *Thrènes d'avant l'aurore* (1985), *Rien qu'encens et filigrane* (1987), le théâtre (*Les dieux malgaches*, *Agapes des dieux*, *Tritriva*), un recueil de conférences (*Témoignage malgache et nationalisme*, 1959), un témoignage (*Le prince Razaka*, 1985) », *ibid.*, pp. 118-119.

²⁰¹ « Raseta Joseph (1886-1979) – Merina né à Marovoay, il est fils d'un ancien aide de camp de Rainilaiarivony. Issu d'une famille protestante, il fréquente les écoles confessionnelles puis l'école de médecine de Tananarive. À partir de 1922, il est installé comme médecin à Tuléar, et devient farouchement nationaliste, réputé orateur enflammé assez extrémiste. Dans les années 1930, il est correspondant à Tuléar de *L'Humanité*, journal du parti communiste français, du *Prolétariat malgache*, et de *L'Opinion*, *L'Aurore malgache*, *La dépêche africaine*. Il collecte et envoie des informations à tous ces organismes. En 1936, dès la fondation du parti communiste, il s'inscrit comme membre. Pendant la guerre, il est interné dans un camp à Moramanga, libéré par les "anglo-gaullistes" débarqués en 1942. Dès 1945, il adhère à un programme radical pour un "État libre", rédigé par le communiste Johnson. Il est élu en 1945 à la première Assemblée constituante française à Paris, comme "élu de statut personnel". En février 1946, il est membre fondateur du MRDM (Mouvement démocratique pour la rénovation de Madagascar), fait campagne sur la côte Ouest, et est élu député MDRM à l'Assemblée nationale en novembre 1946 avec le soutien discret mais actif des sociétés secrètes Jina-Panama, qui voient en lui leur chef suprême. Il entretient des relations avec les Anglais par l'intermédiaire de son secrétaire Jules Rakotomalala et effectue un bref et mystérieux voyage à Londres au début de 1947, il a le temps de faire un vibrant discours à la Chambre où il nie sa responsabilité, avant d'être arrêté le 6 juin et amené à Tananarive pour y être jugé avec les autres députés. Il est condamné à mort comme Ravoahangy, puis déporté aux Comores de 1949 à 1955. En 1959, il regagne clandestinement Madagascar, d'où il est refoulé. En juillet 1960, il rentre triomphalement et s'oppose rapidement à Tsiranana, si bien qu'il est éloigné de la vie publique en 1965 après son échec aux présidentielles face à Tsiranana », *ibid.*, pp. 161-162.

²⁰² Patrick Rajoelina, *Quarante années de la vie politique de Madagascar 1947-1987*, Paris, L'Harmattan, 1988, p.21.

étendus largement sur toute l'Île, ce qui irait dans le sens de l'affirmation de Lucile Rabearimanana.

Ainsi, selon l'arrêté relatif aux déplacements dans les territoires en état de siège pris par Pierre de Chevigné qui est alors haut-commissaire de la République française à Madagascar et dépendances, toute entrée et sortie de ces territoires, ainsi que tout déplacement dans une circonscription en état de siège nécessite un sauf-conduit délivré par une autorité compétente désignée²⁰³. Dans le contexte particulier de la Grande Île, ceci n'est pas anodin et peut susciter des problèmes pratiques considérables.

B. Inscription de l'« exception » dans la constitution

B.1. Processus constituant tourmenté

Le décret du 31 mars 1959 portant proclamation de l'état de nécessité nationale à la suite de la situation d'urgence créée par les effets des cyclones et des inondations à Madagascar²⁰⁴ semble être particulièrement significatif. En effet, ce décret apparaît dans un contexte précis de catastrophe naturelle, plusieurs mois avant la proclamation de l'indépendance²⁰⁵. Selon les visas, cet acte est pris sur le fondement de deux textes : la Constitution du 4 octobre de la République française et de la Communauté²⁰⁶ et la loi constitutionnelle du 14 octobre 1958 de la République malgache²⁰⁷ ; loi qui sera remplacée plus tard par la Constitution de la première République malgache²⁰⁸.

²⁰³ « Toute personne qui désire se rendre dans une circonscription en état de siège du territoire de Madagascar et dépendances, sortir d'une telle circonscription ou se déplacer à l'intérieur de celle-ci doit obtenir, préalablement, un sauf-conduit délivré par : le commandant de la place, dans les localités où se trouve une garnison ; les chefs de district dans tous les autres cas. Toutefois, pour les personnes résidant à Tananarive, le sauf-conduit sera délivré par le service de la sûreté générale. » Article 1, arrêté du 15 juin 1948 relatif aux déplacements dans les territoires en état de siège, *Journal officiel*, p. 765.

²⁰⁴ Décret n° 59-44 du 31 mars 1959 portant proclamation de l'état de nécessité nationale à la suite de la situation d'urgence créée par les effets des cyclones et des inondations à Madagascar, *Journal officiel* du 4 avril 1959, p. 876.

²⁰⁵ Proclamation de l'indépendance de Madagascar le 26 juin 1960.

²⁰⁶ Constitution française de la V^e République du 4 octobre 1958, *Journal officiel de la République française* du 5 octobre 1958, p. 9151.

²⁰⁷ Loi constitutionnelle n° 1 du 14 octobre 1958 érigeant Madagascar en État membre de la communauté, proclamant la « République malgache », portant organisation des pouvoirs provisoires et déterminant les conditions de préparation et d'approbation de la Constitution de la République malgache, *Journal officiel* du 18 octobre 1958, p. 2313.

²⁰⁸ Constitution de la République malgache du 29 avril 1959, *Journal officiel* du 29 avril 1959, p. 1098.

Ce décret, proclamant l'état de nécessité nationale sur toute l'étendue du territoire de Madagascar et dont le dispositif comporte cinq articles, est pris par Philibert Tsiranana²⁰⁹, président du gouvernement provisoire de la République malgache. Avant d'analyser le contenu, la portée et l'effectivité des mesures qui y sont contenues, il convient de rappeler les circonstances qui ont précédé ce décret.

De nombreux articles et récits²¹⁰ font référence aux cyclones de 1959 et témoignent de leur violence exceptionnelle. Selon Pierre Saboureau :

« Une catastrophe sans précédent s'est abattue en 1959 sur Madagascar ; six cyclones ont évolué en février et mars au voisinage, quatre ont atteint les côtes, semant du Nord au Sud ruines et désolations ; le Sud-Ouest seul a été épargné, certaines zones de la côte-est par contre ont été touchées à plusieurs reprises. Des inondations ont ravagé le pays : Port-Bergé et Brickaville ont été submergés ; les habitants, cernés par les eaux, réfugiés au premier étage de quelques immeubles en dur et au sommet d'une colline, sont restés deux jours à la merci d'une montée des eaux, Tananarive émergeait de la plaine de Betsimitatatra transformée en un immense lac ; l'Ikopa inondait les bas quartiers, coupait toutes les routes, celle de Majunga était sous 4 mètres d'eau ; toutes les communications routières, ferroviaires,

²⁰⁹ « Tsiranana Philibert (1912-1978) – Né à Ambarikorano, dans le pays tsimihety, il est dit “fils de paysan”. En fait, son père, d'origine Masombika, était aisé, sa mère, descendante Saramba, faisait partie des huit grands clans tsimihety, et le grand-père, d'une famille de rang très élevé, a été le premier à traduire l'évangile en tsimihety. À 20 ans, il obtient son diplôme d'instituteur à Tananarive, enseigne et en 1934, passe un concours interne. Le 1^{er} juillet 1946, il fonde le “Parti des déshérités de Madagascar”, le PADESM, doté en 1946 d'un journal, *Voromahery*. Ce parti, interprété comme une réaction anti-hova, recrute surtout des côtiers et des mainty, serviteurs de nobles merina dits maintienindreny. De 1945 à 1949, il complète sa formation en France pour rentrer comme enseignant technique à Tananarive. En 1952, conseiller provincial de Majunga, il représente la province à l'Assemblée représentative. En 1953, il adhère à la SFIO, en est député de la côte Ouest en 1956, puis fonde, à la suite du PADESM disparu en 1956, le Parti national socialiste, le PSD, qui est socialiste mais non marxiste et très tourné vers l'Occident. Il le dirige comme secrétaire général et bénéficie du soutien du commissaire Soucadaux. En 1957, le PSD gagne les élections et doit intégrer la loi-cadre. Tsiranana est élu vice-président du conseil de gouvernement le 27 mai 1957. Lors du référendum d'octobre 1958, il opte pour le “oui” à une intégration dans la communauté dirigée par la France, et c'est lui qui prononce le premier en public le mot “communauté”. le 28 octobre, la République est proclamée, le faisant président du gouvernement provisoire. Le 1^{er} mai 1959, le congrès l'élit président de la République ; ensuite, il conduit la délégation qui travaille deux mois sur les modalités d'accession à l'indépendance. Les accords de Matignon sont signés le 2 avril 1960. La cérémonie a lieu le 26 juin 1960 à Tananarive ; Tsiranana se dès lors fait appeler le “Père de l'Indépendance” ; c'est la première République. En janvier 1972, il est réélu pour un troisième mandat, avec 99,97 % des suffrages. Mais son gouvernement est violemment critiqué, des grèves le renversent, il doit se démettre de ses fonctions en mai, en faveur du général Gabriel Ramanantsoa. En 1975, il s'oppose à la candidature de Ratsiraka à la présidence. Il meurt à Paris », Dominique Ranaivoson, *op. cit.*, p. 191.

²¹⁰ Pour des témoignages, voir : « Rapport de la mission catholique de Mandritsara, cyclone et inondations à Madagascar », *Journal Nouvelliste Valaisan*, n° 85, mercredi 15 avril 1959, p. 1. Pour des données météorologiques, voir : Marius Aldegheri, « Les cyclones de mars 1959 à Madagascar », *Annuaire hydrologique de la France d'Outre-Mer*, Paris, ORSTOM, 1959, p. 33-55.

téléphoniques étaient interrompues, les cultures et les vallées submergées. Tels étaient quelques aspects du cataclysme. »²¹¹

Ces écrits rendent compte des dommages causés par les cyclones. En effet, ceux-ci ont provoqué de nombreux glissements de terrains et des fortes inondations, détruisant non seulement une large partie des infrastructures comme les routes ou les habitations, mais également de grandes quantités de récoltes. De ce fait, les victimes ne se limitent pas aux morts et aux blessés directs, mais s'élargissent aux milliers de personnes exposées aux épidémies ou encore au manque de vivres.

La situation politique connaissant par ailleurs une mutation décisive, le défi s'annonce de taille pour une jeune République malgache²¹² en passe d'accéder à l'indépendance. Cette mutation se traduit en plusieurs étapes.

« Le 28 septembre 1958, Madagascar avait voté “oui” à une grosse majorité et, seize jours plus tard, le 14 octobre 1958, le Congrès des Assemblées provinciales, réuni à Tananarive, proclamait l'autonomie interne de la Grande Île sous la forme d'une République [...] Le 25 octobre, une Assemblée nationale constituante et législative se réunissait pour la première fois. Elle désigna M. Philibert Tsiranana comme chef du gouvernement provisoire et enregistra que Madagascar apporta, la première, son adhésion à la communauté des peuples libres. »²¹³

Bien que les travaux de l'Assemblée constituante et législative sur l'étude du projet de constitution soient achevés au mois de février 1959, son adoption et sa mise en vigueur n'interviendront que le 29 avril 1959 et Philibert Tsiranana, chef du gouvernement provisoire, ne sera élu président de la République par les deux Chambres que le 1^{er} mai 1959. Cependant, dans cet intervalle de temps et immédiatement après les cyclones, une prise de décision de la part de ce dernier, que l'on pourrait assimiler au « décisionnisme » conceptualisé par Carl Schmitt, intervient dans ce contexte exceptionnel. En effet, malgré l'aide apportée par la France et d'autres pays dans la gestion des désastres causés par les cyclones, c'est bien le décret portant proclamation de l'état de nécessité nationale à la suite de la situation d'urgence créée par les effets des cyclones et des inondations à Madagascar pris par Tsiranana qui servira de cadre juridique à cette gestion.

²¹¹ Pierre Saboureau, « Propos sur les cyclones et inondations à Madagascar en février et mars 1959 », *Revue Bois Forêts des Tropiques*, n° 67, septembre-octobre 1959, p. 4.

²¹² Proclamation de la République de Madagascar le 14 octobre 1958 par Loi constitutionnelle n° 1 du 14 octobre 1958, *op. cit.* qui rend caduque la Loi d'annexion de Madagascar du 6 août 1896.

²¹³ *Livre d'or de l'indépendance de la République malgache*, Tananarive, R. Bigaignon, 1961, p. 51 et p. 54.

Le contenu de ce décret ainsi que ses effets juridiques sont regroupés dans cinq articles. La décision de proclamer l'état de nécessité nationale sur toute l'étendue du territoire²¹⁴ semble correspondre à l'ampleur des dégâts qui touchent les deux tiers du pays²¹⁵. Le gouvernement provisoire dispose de pouvoirs exceptionnels et les prérogatives des autorités administratives se voient renforcées, notamment en matière de réquisition de personnes, de biens ou de services²¹⁶. Les mesures contenues dans le décret affectent plusieurs aspects de la vie quotidienne des Malgaches : la liberté d'aller et venir, la propriété privée, la sécurité et l'ordre public, les questions sanitaires, le ravitaillement, l'hébergement, etc.²¹⁷. Des poursuites pénales sont prévues pour tout acte de pillage ou toute entorse à ces mesures²¹⁸. Par ailleurs, il faut noter le mode de notification du décret à la population, qui se fait par des affichages publics^{219 220}.

²¹⁴ « L'état de nécessité nationale est proclamé sur toute l'étendue du territoire de la République Malgache », article premier du décret n° 59-44 du 31 mars 1959, *op. cit.*

²¹⁵ *Livre d'or de l'indépendance de la République malgache*, *op. cit.*, p. 91.

²¹⁶ « Le gouvernement provisoire de la République malgache est habilité à prendre toutes les mesures réglementaires exceptionnelles rendues nécessaires par les circonstances afin de protéger les personnes et les biens et d'assurer la sécurité des populations. Est autorisée la réquisition de tous services publics ou privés, toutes personnes ou collectivités, tous les biens meubles et immeubles. Le droit de réquisition sera exercé par les chefs de province ou par toute autorité administrative à laquelle il donnera délégation à cet effet », article 2, du décret n° 59-44 du 31 mars 1959, *op. cit.*

²¹⁷ « Les autorités administratives responsables peuvent prendre toutes les mesures ci-après, lorsqu'elles sont imposées par les circonstances : - Couvre-feu limité aux zones sinistrées ; - Limitation du droit de circulation aux personnes, des animaux et des véhicules dans les régions ou quartiers sinistrés ; - Abattage des animaux, lorsque ces mesures sont rendues nécessaires en raison des risques d'épidémies ou pour faire face aux besoins en ravitaillement des populations ; - Organisation des forces supplétives ou auxiliaires de police et de sécurité placées sous le contrôle direct de l'autorité du directeur de l'intérieur ; - Ravitaillement des populations ; - Hébergement des sinistrés ; - Maintien de l'ordre public ; - Salubrité et hygiène publiques ; - Lette contre les épidémies », article 3, du décret n° 59-44 du 31 mars 1959, *op. cit.*

²¹⁸ « Tout acte de pillage, de même que toute infraction aux ordres des autorités, prévus en application du présent décret, seront poursuivis et réprimés suivant la procédure de flagrant délit et conformément aux dispositions du code pénal applicables en la circonstance et, notamment, celles prévues aux articles 440, 474, 15^e alinéa, et 475, 12^e alinéa », article 4, du décret n° 59-44 du 31 mars 1959, *op. cit.*

²¹⁹ « Le présent décret sera publié et affiché suivant la procédure d'urgence sur tous les locaux administratifs, sur tous les murs des villes ou localités de Madagascar et spécialement aux abords des zones et quartiers sinistrés », article 5, du décret n° 59-44 du 31 mars 1959, *op. cit.*

²²⁰ Nécessité de développer le décret n° 59-56 du 27 avril 1959 fixant les attributions du ministre des Travaux publics, de l'Équipement et des Transports, à la suite de la situation d'urgence créée par les effets des cyclones et des inondations à Madagascar, *Journal officiel* du 9 mai 1959, p. 1140.

B.2. Intégration et assimilation des pouvoirs de crise²²¹

Cette rétrospective nous livre des éléments de compréhension appréciables sur les prémices de l'état d'exception à Madagascar et nous permet de revenir avec plus d'acuité sur l'époque postindépendance. Depuis 1960, année de l'indépendance, les dispositions relatives à l'état d'exception n'ont pas échappé aux différentes révisions constitutionnelles à Madagascar. C'est à travers ce processus transformatif du texte fondamental que se dégagera une évolution *de jure et de facto* du recours au concept d'état d'exception.

La question de la rédaction de la norme suprême s'est posée aux constitutionalistes de l'Île Rouge à la fin des années 1950, crépuscule de la décolonisation. La première Constitution malgache datant du 29 avril 1959 a été rédigée avant l'indépendance de Madagascar en 1960, mais après le nouveau statut de « République membre de la communauté » qu'acquiert la Grande Île en 1958. La constitution instaure un régime de type présidentieliste. Le président de la République²²², Philibert Tsiranana, à la fois chef de l'État, chef de gouvernement, chef suprême des armées et de l'administration, définit la politique générale de l'État et possède l'initiative des lois. Il dispose également du droit de dissolution sur l'Assemblée nationale.

On constate en outre que, malgré une prolifération des partis politiques à la fin des années 1950, le Parti social démocrate (PSD) fondé par Tsiranana en 1956, domine parmi tous les autres, notamment au sein de l'Assemblée nationale. Cinq révisions constitutionnelles ont touché cette norme fondamentale (le 28 juin 1960, le 6 juin 1962, le 27 décembre 1962, les 9 et 10 octobre 1970) et concernent essentiellement les pouvoirs du président de la République. L'état d'exception est prévu dans son titre II, article 12, alinéa 5 et son titre V, article 32, dernier alinéa, en ces termes : « En Conseil des ministres, le président de la République [...] peut proclamer, lorsque les circonstances l'exigent, après avis conforme des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, l'état de nécessité nationale qui lui confère les pouvoirs spéciaux dont l'étendue et la durée sont fixées par la loi [...] L'état de siège est décrété par le

²²¹ Tsiory Razafindrabe, « État d'exception et péripéties de l'État de droit. La dynamique des crises politico-constitutionnelles à Madagascar », Razafindrakoto Mireille, Roubaud François et Wachsberger Jean-Michel (dir.), *Madagascar, d'une crise à l'autre : ruptures et continuités*, Paris, Karthala-IRD, 2018, pp. 283-303.

²²² Les pouvoirs du président de la République sont régis par le titre II, articles 7 à 18 de la Constitution de 1959, E. P. Thébault, *Constitutions et lois organiques de la République malgache*, 2^e édition, Antananarivo, Librairie de Madagascar, 1964, pp. 10-14.

Conseil des ministres. Sa prolongation au-delà de quinze jours ne sera autorisée que par le Parlement, dans la mesure où il sera possible de le réunir. »²²³

La loi constitutionnelle de 1972²²⁴, soumise au référendum par le général Ramanantsoa²²⁵ le 2 octobre 1972, va suppléer pendant un temps la constitution et va conférer une légitimité populaire au régime militaire. Mais en juin 1975, cette subrogation cesse par l'Ordonnance n° 75-015/DM « portant organisation et fonctionnement des pouvoirs publics pendant toute la durée de l'état de nécessité nationale », promulguée le 13 juin 1975, qui devient la loi fondamentale en vigueur pendant la transition vers la deuxième République²²⁶.

Un changement majeur intervient à un moment où, dans un climat international tendu de guerre froide et de remise en cause de l'ordre bipolaire du monde, de nombreux États souhaitent explorer d'autres horizons politiques²²⁷.

C'est dans ce contexte que la Charte de la révolution socialiste malgache ou *Boky mena* est adoptée par référendum le 21 décembre 1975 et devient la Constitution de la deuxième République malgache. Elle instaure un système de type socialiste, qui ne serait pas une reproduction stricte et fidèle du socialisme de type soviétique, mais plutôt « une voie, propre à Madagascar, de développement non capitaliste »²²⁸. Le président de la République, Didier

²²³ Article 12, *ibid.*

²²⁴ André Saura, *Le colonel Ratsimandrava héros tragique du nationalisme malgache*, Paris, L'Harmattan, 2015, p. 32.

²²⁵ « Ramanantsoa Gabriel (1906-1979) – Il est élève-officier en France, à l'école de Saint-Cyr en 1931, participe à la Deuxième Guerre mondiale, dirige l'école militaire à Fianarantsoa (1943 à 1946), est envoyé en Indochine puis en 1959 est lieutenant-colonel de l'armée française à Paris. En 1959-1960, il fait partie des 24 membres de la délégation malgache qui négocient les modalités de l'accession à l'indépendance. De 1960 à 1972, il est chef d'État-major des armées malgaches, chargé par le président Tsiranana d'organiser l'armée. Il est présenté comme autoritaire et avare de mots. En mai 1972, il est appelé à remplacer Tsiranana, et devient chef du gouvernement. Le référendum d'octobre est un plébiscite en sa faveur quoiqu'il n'ait pas été préparé à devenir chef d'État. Son gouvernement rompt les accords de coopération avec la France, en signe de nouveaux en 1973, nationalise les grandes entreprises (surtout étrangères), réoriente la politique étrangère en direction des pays non-alignés, se retire de la zone-franc, met en place un Conseil national, supprime l'impôt *per capita* (*hetra isan-dahy*). Malgré son nationalisme, sa rigueur et sa volonté de dialogue, il est très critiqué, en particulier par les Côtiers et doit faire face à la rébellion de militaires au camp d'Antanimora avec à leur tête le colonel Rajaonarison (camp GMP, Groupe mobile de police). En février 1975, il remet son pouvoir au ministre de l'Intérieur, le colonel Ratsimandrava. Il meurt à Paris », Dominique Ranaivoson, *op. cit.*, p. 147.

²²⁶ André Saura, *Le colonel Ratsimandrava héros tragique du nationalisme malgache*, *op. cit.*, p. 215.

²²⁷ Théories sur le concept de 3^e voie et de non-alignement.

²²⁸ Pour en savoir plus sur cette idéologie, voir Armand Mara, *Le ratsirakisme, un défi*, Antananarivo, CNAPMAD, 1986, 157 p.

Ratsiraka²²⁹, dispose de pouvoirs très étendus²³⁰ : outre sa prédominance par rapport aux autres institutions de la République, il est également chef suprême de la Révolution et président du Conseil suprême de la magistrature. Il dispose du pouvoir réglementaire, de celui de légiférer par voie d'ordonnance dans l'intervalle des sessions parlementaires, peut dissoudre l'Assemblée nationale et en fixer l'ordre du jour. C'est également lui qui détermine la politique générale de l'État en Conseil suprême de la Révolution, l'organe exécutif de la deuxième République. Ce régime à pouvoir exécutif fort est caractéristique des régimes présidentielistes²³¹. Le Premier ministre ne détient pas de réel pouvoir car l'essentiel des prérogatives est concentré aux mains du président de la République.

²²⁹ « Ratsiraka Didier (1936) – Né à Vatomandry dans une famille fixée à Tananarive, son père militait au sein du PADESM. Il poursuit ses études au collège Saint-Michel de Tananarive, puis en 1960 en France, à l'école navale de Brest. En 1970, il est attaché militaire auprès de l'ambassade de Madagascar à Paris. Le 27 mai 1972, ministre des Affaires étrangères du général Ramanantsoa, il dirige la délégation malgache lors de la révision des accords de coopération (signée en 1973), encourage le retrait de la zone-franc, le départ des forces françaises des bases militaires malgaches. En 1973, il représente Madagascar au sommet des pays non-alignés à Alger et rompt les relations diplomatiques avec Israël, l'Afrique du Sud, Taïwan, le Sud-Viêt Nam, avant d'en nouer avec Cuba (1974), la Corée du Nord et la Libye (1981). Il est capitaine de corvette malagasy en 1975. En février 1975, il est parmi les 18 officiers du directoire militaire qui, le 15 juin, le nomment président du Conseil suprême de la révolution et "Chef de l'État". Son programme d'inspiration marxiste développé dans la *boky mena* ("livre rouge"), est largement diffusé et étudié, puis plébiscité au référendum du 30 décembre 1975 avec 94,66 % des voix. Le 31 décembre 1975, il promulgue la nouvelle constitution et la République démocratique de Madagascar. En mars 1976, il crée l'AREMA (l'Avant-garde de la révolution malagasy), dont il est le secrétaire général, et qui présentera les listes uniques aux élections législatives de juin 1977. La malgachisation s'intensifie, une police politique assure la supériorité totale du régime (DGID : Direction générale d'investigation et de documentation). En 1981, la situation économique s'est beaucoup dégradée, Madagascar fait appel au FMI pour un rééchelonnement de la dette. En novembre, des accords sont signés avec la Corée du Nord, suivis d'une conférence à Antananarivo sur la pensée de Kim Il Sung, et d'accords avec la Libye. En novembre 1982, il est réélu contre Monja Jaona, par 72 % des voix, puis encore en 1991, avant d'être contraint au départ par les soulèvements massifs et 7 mois de grève en 1991, où l'opposition unie au sein des "Forces vives" dénonce son régime qualifié de "dictature". Le 10 août 1991, une foule d'un million de personnes s'avance pacifiquement vers son palais de Iavoloha, mais est mitraillée par des hélicoptères. C'est la fin du régime socialiste. Après une période dite "de transition", il s'exile à Paris, puis rentre triomphalement en 1996, après l'échec de son adversaire, le professeur Albert Zafy (1993-1996). Il est réélu en 1997, mais sous la troisième République, qualifiant son régime de "République écologique et humaniste". Il se représente aux élections présidentielles du 16 décembre 2001 contre Marc Ravalomanana, mais les résultats sont l'objet d'une épreuve de force. Après six mois de manifestations, grèves, barrages, violences, il doit s'incliner et quitte le pays le 5 juillet 2002. Il arrive en France le 7 juillet avec de nombreux membres de son entourage. La communauté internationale reconnaît définitivement la victoire de son adversaire », Dominique Ranaivoson, *op. cit.*, pp. 167-168.

²³⁰ Les attributions du président de la République sont énoncées au titre IV, sous-titre premier, articles 47 à 59 de la Constitution de 1975, *lalampananorenan'ny Repoblika Demokratika Malagasy*, natonta fanindroany, Antananarivo, Tranopirintim-pirenena, 1980.

²³¹ Pour un éclairage sur le pouvoir exécutif dans les régimes présidentielistes, voir Jean-René Garcia, *op. cit.*, pp. 13-44.

S'agissant des dispositions constitutionnelles en matière d'état d'exception, il est intéressant de remarquer que la Constitution de 1975 introduit une certaine mutation. Trois articles régissent désormais l'état d'exception (l'article 62 dernier alinéa du titre III ; l'article 72-V du titre V, et l'article 81 du titre 6 de la Constitution de 1975). Certains passages diffèrent de la précédente constitution. Les motifs de déclenchement de l'état d'exception y sont élargis « lorsque les circonstances l'exigent ou, pour la défense de la République démocratique de Madagascar, l'ordre public et la sécurité de l'État »²³². De même, le président de la République peut désormais se faire assister par le Premier ministre dans cette tâche.

Auparavant, les « avis conformes » des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat étaient nécessaires à la proclamation de l'état d'exception. Or, dans la Constitution de la deuxième République, ce sont les avis de la Haute Cour constitutionnelle et du président de l'Assemblée nationale populaire qui sont requis. La disparition de l'épithète « conforme » laisse supposer que la non-conformité de ces avis par rapport aux positions du président de la République ne pouvait plus constituer un blocage pour la proclamation de l'état d'exception. Par ailleurs, en plus de fixer l'étendue et la durée des pouvoirs spéciaux du président de la République, la loi détermine également les libertés publiques et individuelles qui peuvent faire l'objet d'atteintes.

La transition démocratique²³³ opérée au début des années 1990 dans une grande partie de l'Afrique, mais également dans d'autres régions du monde, conduit dans un premier temps à une révision de la constitution malgache, légalisant le multipartisme²³⁴, puis à l'adoption d'une nouvelle constitution de type libéral et démocratique, promulguée le 18 septembre 1992. Malgré ce renouveau, le régime demeure très instable.

Bien qu'élu au suffrage universel, le président de la République²³⁵, en la personne de Albert Zafy²³⁶, ne dispose pas de pouvoir réel puisque c'est le Premier ministre, élu par

²³² Article 62 de la Constitution malgache de 1975, *op. cit.*

²³³ Pour aller plus loin sur ce point, voir Jaona Ravaloson, *Transition démocratique à Madagascar*, Paris, L'Harmattan, 1994, 176 p.

²³⁴ Jean du Bois de Gaudusson, Gérard Conac et Christine Dessouches, *Les constitutions africaines publiées en langue française*, tome 1, Bruxelles, Bruylant, 1997, pp. 380-408.

²³⁵ Les pouvoirs du président de la République sont stipulés au titre IV, sous-titre premier, articles 44 à 60 de la Constitution de 1992, *Lalampanorenan'ny Repoblikan'i Madagasikara*, Antananarivo, Tranopirintim-pirenena, 1993, pp. 52-55.

²³⁶ « Zafy Albert (1927) – Né en 1927 à Ambilobe, il poursuit des études de médecine et de physique en France puis exerce comme chirurgien et professeur de médecine à l'université de Madagascar. Entre 1972

l'Assemblée nationale, qui définit la politique générale de l'État. C'est également au Premier ministre qu'appartiennent l'initiative des lois et l'exercice du pouvoir réglementaire. Contrairement aux deux précédentes Républiques, on assiste ici à une inversion concernant l'étendue des pouvoirs du président de la République et ceux du Premier ministre. C'est à ce déséquilibre qu'il faut attribuer la fragilisation de l'institution présidentielle qui ne dispose ici que d'une marge de manœuvre très restreinte dans l'exécution de ses fonctions puisqu'elle n'est pas assurée de recevoir le soutien nécessaire au sein de l'Assemblée nationale, soutien fortement tributaire des alliances politiques changeantes. Ces changements d'alliance peuvent, du reste, paraître symptomatiques de la culture politique malgache post-1960²³⁷.

Néanmoins, la Constitution de 1992 ne restreint pas les pouvoirs du président de la République en temps exceptionnel. En effet, les pouvoirs de crises reviennent intégralement au président de la République (comme c'était le cas dans la Constitution de 1959), sans possibilité d'assistance du Premier ministre (possibilité mentionnée dans la Constitution de 1975). L'état d'exception relève de l'article 59 du titre IV et de l'article 82 VI et VII de la Constitution de 1992. Plus précisément, les avis conformes des présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat et de la Cour constitutionnelle sont indispensables au déclenchement de l'état d'exception et au-delà de quinze jours, il est mentionné dans le texte constitutionnel que le Parlement dispose de la capacité d'autoriser la prolongation de l'état de nécessité nationale.

Après la destitution de Albert Zafy et le retour au pouvoir de Didier Ratsiraka, des révisions constitutionnelles sont adoptées afin d'opérer un retour vers le présidentielisme. L'institution présidentielle redevient prédominante par rapport aux autres institutions de la République²³⁸. Le président nomme tous les membres du gouvernement et peut mettre fin à leurs fonctions. Il retrouve le droit de dissolution sur l'Assemblée nationale. Ce

et 1975, il est le ministre de la Santé et des Affaires sociales du général Ramanantsoa. Il quitte la politique sous le régime Ratsiraka. En 1990, il fonde le parti UNDD (Union nationale pour la Démocratie et le Développement) qui joue un grand rôle lors des mouvements de contestation en 1991 qui aboutit au massacre du 10 août et au départ du président. Il est à la tête des Forces vives (Hery Velona) et dirige le gouvernement provisoire avant d'être élu président de la République en 1993, mais l'Assemblée nationale entre en conflit avec lui et le destitue en juillet 1996. Aux élections suivantes, en janvier 1997, Ratsiraka revient au pouvoir. Il est désormais considéré comme un sage qui tente d'apporter des solutions aux crises successives que suscite la classe politique », Dominique Ranaivoson, *op. cit.*, p. 196.

²³⁷ À ce propos, consulter Cécile Lavrard-Meyer, « Le cercle vicieux crisogène malgache. Stratégies d'acteurs, complicité institutionnelle et "délégitimation" du politique », Mireille Razafindrakoto, François Roubaud et Jean-Michel Wachsberger (dir.), *Madagascar : d'une crise à l'autre : ruptures et continuités*, Paris, Karthala-IRD, 2018, pp. 199-221.

²³⁸ Les prérogatives du président de la République sont consacrées au titre III, sous-titre premier, chapitre I, article 44 à 60 de la Constitution de 1992 révisée par la loi constitutionnelle n° 98-001 du 8 avril 1998, *Journal officiel* n° 2495.

présidentialisme se distingue cependant par deux particularités : d'une part, le Premier ministre détient symboliquement l'initiative des lois, même si chaque projet de loi nécessite d'être débattu en Conseil des ministres, et d'autre part, le contrôle parlementaire se retrouve affaibli.

Les principaux changements concernant l'état d'exception sont mentionnés à l'article 59 du titre III de la Constitution de 1992, révisée par la loi constitutionnelle n° 98-001 du 8 avril 1998 (*Journal officiel* n° 2495). Pour la deuxième fois, Ratsiraka fait disparaître du texte de la constitution l'adjectif « conforme », en ce qui concerne les avis des présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat et de la Haute Cour constitutionnelle. Le dispositif exceptionnel peut être enclenché selon des motifs élargis : « Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, son unité ou l'intégrité de son territoire sont menacées et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics se trouvent compromis. » De même, le champ spatial de l'état d'exception est explicité. À présent, il peut être proclamé sur tout ou partie du territoire national. Par conséquent, les menaces localisées peuvent désormais faire l'objet d'une gestion au titre de l'état d'exception. De même, pendant la période exceptionnelle, il est indiqué que « le président de la République peut légiférer par voie d'ordonnance pour des matières qui relèvent du domaine de la loi ».

Marc Ravalomanana, après une arrivée tumultueuse au pouvoir²³⁹ en 2002, n'apporte pas de révisions conséquentes à la norme fondamentale au cours de son premier mandat, probablement en raison du soutien populaire dont il semble bénéficier largement en cette période. Au cours de son deuxième mandat, plus précisément en 2007, il organise toutefois un référendum constitutionnel visant entre autres à élargir les pouvoirs du président de la République en situation exceptionnelle. Ainsi, conformément à l'arrêt n° 01-HCC/AR du 27 avril 2007 portant proclamation des résultats officiels du référendum du 4 avril 2007 relatif à la révision de la Constitution de 1992, la situation d'exception peut être prolongée au-delà de quinze jours, sur la seule décision du président de la République.

En définitive et malgré de nombreuses révisions, la Constitution de 1992 restera en vigueur jusqu'au référendum de 2010 qui marque l'adoption d'une nouvelle constitution. Cette constitution est adoptée le 11 novembre 2010, au cours de la période du régime transitoire²⁴⁰. Elle indique que le président de la République²⁴¹ est le chef de l'État. Il est élu

²³⁹ Cet événement est analysé dans Jean-Loup Vivier, *Madagascar sous Ravalomanana. La vie politique malgache depuis 2001*, Paris, L'Harmattan, 2013, 167 p.

²⁴⁰ Analyse sur le régime transitoire.

au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois. Il nomme le Premier ministre sur proposition de la majorité parlementaire, mais peut également démettre celui-ci de ses fonctions. De même, il nomme les membres du gouvernement sur proposition du Premier ministre et peut mettre fin à leurs fonctions. En plus de contrôler l'action du gouvernement, le président de la République peut prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale.

Notons qu'inversement, celle-ci dispose, selon l'article 103 de la Constitution de 2010, de la possibilité de mettre en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure²⁴². Une large part des prérogatives du pouvoir exécutif est détenue par le président. Cependant, celui-ci peut décider de déléguer certains de ses pouvoirs au Premier ministre.

Concernant l'état d'exception, encadré par l'article 61 du titre III de la Constitution de 2010, le paragraphe sur la possibilité de prolongation de la situation d'exception est éliminé du texte constitutionnel. Paradoxalement, cette suppression amoindrit les contraintes pour prolonger l'état d'exception car la prolongation est reléguée au domaine de la loi, norme juridiquement inférieure à la constitution. Dans la présente constitution malgache, l'état d'exception est consigné en ces termes :

« Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, son unité ou l'intégrité de son territoire sont menacées et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics se trouve compromis, le président de la République peut proclamer, sur tout ou partie du territoire national, la situation d'exception, à savoir l'état d'urgence, l'état de nécessité ou la loi martiale. La décision est prise par le président en Conseil des ministres, après avis des présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat et de la Haute Cour constitutionnelle. La proclamation de la situation d'exception confère au président de la République des pouvoirs spéciaux dont l'étendue et la durée sont fixées par une loi organique. Dès la proclamation de l'une des situations d'exception précitées, le président de la République peut légiférer par voie d'ordonnance pour des matières qui relèvent du domaine de la loi. »²⁴³

D'une manière générale, on remarque que les révisions du texte de la constitution ont conduit à une tendance vers un renforcement progressif des pouvoirs de crise. Ainsi convient-il d'observer comment, à quelles occasions et pour quelles finalités, ces pouvoirs exceptionnels ont été actionnés.

²⁴¹ Les prérogatives du président de la République sont mentionnées au titre III, sous-titre premier, chapitre I, articles 45 à 62 de la Constitution malgache de 2010 promulguée par le décret n° 2010-994, *Journal officiel* n° 3350 du 20 janvier 2011, p. 96.

²⁴² Une tentative de mise en action de cette motion de censure a échoué en 2015.

²⁴³ Article 61 de la Constitution malgache de 2010, *op. cit.*

B.3. Mises en pratique de l'état d'exception à Madagascar depuis 1960

Paradoxalement, un exécutif fort n'offre pas toujours, de manière automatique, l'assurance d'un régime stable. Cela se confirme pour le cas pour Tsiranana car la largesse des prérogatives présidentielles, de même que la prééminence du PSD, n'empêcheront pas le soulèvement populaire de grande ampleur au début des années 1970. En effet, l'année 1971 connaît de nombreux troubles, initiés par les éleveurs du Sud de Madagascar. Le mécontentement gagne ensuite largement les étudiants de l'université de la capitale, puis les syndicalistes, avant de se généraliser et de paralyser le pays tout entier.

Tsiranana va alors se référer aux dispositions constitutionnelles en matière d'état d'exception et déclencher l'état de nécessité nationale le 13 mai 1972, instaurant notamment un couvre-feu sur l'étendue du territoire national. Cet épisode marquant symbolise le premier état d'exception formel postindépendance à Madagascar. Mais cinq jours plus tard, le 18 mai, Tsiranana se désinvestit des pleins pouvoirs en les transférant au général Ramanantsoa, ouvrant ainsi une période de gouvernance militaire.

Dans l'effervescence de la présentation et du projet de légalisation de son programme, ainsi que dans la perspective de l'organisation d'un référendum, le général Ramanantsoa prend plusieurs ordonnances relatives aux situations d'exception. Remis fortement en cause par les forces politiques en présence, le pouvoir de Ramanantsoa se trouve considérablement ébranlé avant qu'il ne décide de nommer le colonel Ratsimandrava²⁴⁴ à sa succession. L'assassinat de celui-ci le 11 février 1975, après seulement six jours de gouvernance, conduit le général Andriamahazo²⁴⁵ au pouvoir. Une fois à la tête de l'État, Andriamahazo n'a pas

²⁴⁴ « Ratsimandrava Richard (1931-1975) – Merina, malgré son origine modeste, il a toute la confiance des Français. Militaire de carrière des armées françaises, formé aux écoles de Saint-Cyr et Coëtquidan, il sert au Maroc et en Algérie. À partir de 1959, il est le chef de la gendarmerie malgache et en 1971-1972 participe à la répression de l'insurrection qui secoue le Sud. En 1972, nommé ministre de l'Intérieur du général Ramanantsoa, il organise le territoire sur le modèle traditionnel du *fokonolona*. Après la démission de Ramanantsoa, il reçoit les pleins pouvoirs, désigné comme chef de l'État le 5 février 1975. Le 11 février 1975, il est assassiné à Antananarivo. L'enquête n'aboutira jamais », Dominique Ranaivoson, *op. cit.*, p. 166.

²⁴⁵ « Andriamahazo Gilles (1919-1989) – Né à Fort-Dauphin dans une famille merina, il arrive à Antananarivo à l'adolescence. Il est incorporé à 20 ans dans l'armée française et se bat à Andriba contre les Anglais débarqués en 1942. Libéré, il entre à l'école militaire interarmes de Cherchell (Algérie). Il poursuit sa carrière militaire française, devenant officier, rentre à Madagascar en 1950 comme aide de camp du haut-commissaire Bargues, puis comme capitaine français. En 1960, il organise l'armée malgache dans la moitié sud de l'île. En 1970, il est général puis, en 1972, inspecteur général des forces armées. En mai 1972, lors des émeutes, il est gouverneur militaire de Tananarive, conseiller du président Tsiranana et se pose en négociateur entre le pouvoir et les manifestants. Le colonel Gabriel Ramanantsoa,

tardé à mettre en application des mesures d'urgence, profondément répressives. En effet, la loi martiale proclamée sur toute l'étendue du territoire national, qualifiée de « loi de la junte »²⁴⁶, instaure entre autres un couvre-feu nocturne de 19 heures à 6 heures du matin, met en place la censure, suspend toute action des partis politiques, verrouille les frontières maritimes et aériennes de l'Île, instaure un tribunal militaire spécial siégeant publiquement et étant chargé de mettre toute la lumière sur l'affaire Ratsimandrava. Cet état d'exception restera appliqué jusqu'en juin 1975.

L'adoption par référendum de la Charte de la révolution socialiste malgache marque l'entrée dans la deuxième République et plusieurs réminiscences et similitudes avec la première République sont à relever : d'une part, le parti politique de la mouvance présidentielle, à savoir l'Avant-garde de la Révolution Malagasy (AREMA), fondé par Didier Ratsiraka en 1976, domine la scène politique ; d'autre part, la concentration des pouvoirs au sein d'une seule institution ne garantit pas la pérennité effective du régime.

En effet, ce régime sera, à l'instar de celui de Tsiranana, renversé par la rue et par le rassemblement plus ou moins organisé des partis politiques d'opposition qui se sont regroupés en « Forces vives » ou Hery velona. Bien que la gouvernance de Ratsiraka soit fréquemment qualifiée selon certains auteurs de « personnelle » et d'« autoritaire » (Saura, 2012), il faut noter, à la lecture des passages constitutionnels relatifs à l'état d'exception, que les pouvoirs de crise, généralement concentrés aux mains du président, sont cette fois-ci partagés entre celui-ci et le Premier ministre. En dépit de cette atténuation textuelle, Didier Ratsiraka ne rencontre pas de contrainte particulière pour proclamer l'état de siège dans la sous-préfecture de Majunga en 1976 puis, pour des raisons d'ordre public, l'état d'urgence, vers la fin de son

qui succède à Philibert Tsiranana, le nomme ministre de l'Équipement et des Travaux publics de 1972 à 1975. En 1975, le président Ratsimandrava le nomme ministre d'État chargé de la coordination entre les ministères. Au lendemain de l'assassinat du président, il propose la mise en place du Directoire militaire de 18 membres pour éviter un coup d'État. On compte dans ce groupe le général Ramarolahy, le capitaine de gendarmerie Soja, les commandants Rakotoarijaona et Andrihamaholison Richard, Désiré Ramakavelo, le capitaine de corvette Didier Ratsiraka. Durant quatre mois, il est l'homme fort du directoire, institue la loi martiale, suspend tous les partis politiques et les communications avec l'extérieur, attaque les mutins retranchés dans le camp d'Antanimora (dirigés par le général Rajaonarison Bréchar) et obtient leur reddition. Il ordonne l'arrêt du procès contre les tueurs de Richard Ratsimandrava. La transition s'achève quand il perd du pouvoir devant Didier Ratsiraka, désigné par le directoire « Chef de l'État » le 15 juin 1975. En 1976, il se retire de l'armée et prend sa retraite. En 2005, le tronçon de la RN 58A entre Ampasika et Andranomena est baptisé à son nom », Dominique Ranaivoson, *op. cit.*, pp. 31-32.

²⁴⁶ André Saura, *1975 année sans pareille à Madagascar*, Paris, L'Harmattan, p. 118.

deuxième mandat, et pour faire face à l'opposition des « Forces vives », restreignant la liberté de circulation et la liberté de presse à Antananarivo du 23 juillet au 5 septembre 1991.

Albert Zafy accède à la présidence de la troisième République par les urnes en 1993. Malgré la fragilité de son pouvoir, la configuration de l'époque ne lui donne pas l'occasion de faire usage de l'état d'exception puisqu'il est destitué par une motion d'empêchement définitif votée à la majorité des députés et confirmée par la Haute Cour constitutionnelle (décision n°17-HCC/D3 du 4 septembre 1996). On remarque ici que, contrairement à la première et à la deuxième Républiques au cours desquelles les présidents ont respectivement invoqué leurs pouvoirs exceptionnels malgré des prérogatives pourtant déjà étendues, durant la première partie de la troisième République, le président, qui n'est investi que de pouvoir limité en temps ordinaire, n'aura pas recours, en temps de crise, à l'état d'exception et aux mécanismes constitutionnellement consacrés sur la situation d'urgence, l'état de nécessité nationale ou la loi martiale.

Norbert Ratsirahonana, ancien Premier ministre sous Albert Zafy, occupe les fonctions de chef de l'État par intérim, jusqu'à la réélection, de Didier Ratsiraka qui remporte le second tour des élections présidentielles en 1997²⁴⁷. L'état d'exception est à nouveau mobilisé au moment des contestations électorales qui opposent à Didier Ratsiraka à Marc Ravalomanana en 2002²⁴⁸. Tout d'abord, le 22 février, lorsque le président en exercice décrète l'état de nécessité nationale à la suite de la proclamation des résultats du premier tour, ensuite, le 28 février, avec le décret de la loi martiale pour la ville d'Antananarivo, permettant ainsi à l'armée d'assurer le maintien de l'ordre conjointement avec la police, et de suspendre certaines des libertés des citoyens, bien que cette loi ne sera pas tout à fait appliquée dans les faits.

À Madagascar, même si la volonté du dirigeant de conserver le pouvoir semble primer sur la préservation de l'État de droit comme finalité de l'état d'exception, l'usage du dispositif exceptionnel dans les expériences malgaches se conclut le plus souvent par une issue paradoxale, celle de l'éviction du chef de l'État. Par conséquent, cela conforte une thèse

²⁴⁷ Les résultats de ces élections sont commentés dans François Roubaud, *Identités et transitions démocratique : l'exception malgache ?*, Paris-Antananarivo, L'Harmattan-Tsipika, 2014, pp. 61-91.

²⁴⁸ Pour une analyse approfondie sur ces contestations : Mireille Razafindrakoto et François Roubaud, « Le scrutin présidentiel du 16 décembre 2001. Les enjeux d'une élection contestée », *Madagascar, les urnes et la rue, Politique africaine*, n° 86, Paris, Karthala, 2002, pp. 18-45.

largement admise selon laquelle « c'est de la dislocation de l'ordre ancien que vont émerger des forces nouvelles »²⁴⁹.

Ainsi, bien que le premier mandat de Marc Ravalomanana semble se dérouler sans crise politico-constitutionnelle majeure, l'état d'exception resurgit en 2009²⁵⁰. Il n'est cependant pas aisé de situer les troubles politiques qui opposent Marc Ravalomanana à Andry Rajoelina en mars 2009 dans le cadre classique de l'état d'exception. En effet, on peut observer une démarche de transfert des pleins pouvoirs, à l'instar de celle de Tsiranana.

Cependant, une différence nette se dessine entre ces deux situations : en 1972, l'ordonnance qui régit le transfert de pouvoir de Tsiranana au directoire militaire est prise dans le cadre de l'état de nécessité nationale, tandis qu'en 2009, les dispositions sur l'état d'exception contenues dans la Constitution de 1992 révisée ne sont, à aucun moment, enclenchées, ni même invoquées. Dans ce dernier cas, le cadre relatif à la délégation des pleins pouvoirs à un directoire militaire est appliqué sommairement en vertu de l'ordonnance n° 2009-01 du 17 mars 2009. Une autre ordonnance, transférant les pleins pouvoirs du directoire militaire à Andry Rajoelina, est ensuite promulguée le même jour. Ces événements, dont le qualificatif relèverait du coup d'État selon certains observateurs qui contestent le caractère constitutionnel de ce transfert de pouvoir en raison de plusieurs vices de forme et de procédure²⁵¹, plongera Madagascar dans une crise politique sans précédent pendant près de cinq ans²⁵², malgré plusieurs tentatives de règlement interne et international : négociations à Maputo, Addis Abeba, etc. (Rapport international crisis group, 2010).

L'élection de Hery Rajoanarimampianina en 2013 comme président de la quatrième République met fin, dans une certaine mesure, à la crise de 2009 en ce sens où l'ordre constitutionnel est supposé être rétabli. Les obstacles relativement majeurs qu'il a rencontrés jusqu'ici, tels que la tentative de la motion de déchéance dirigée à son encontre en mai 2015,

²⁴⁹ Christine Delfour, *L'invention du nationalisme en Bolivie. Une culture politique complexe*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 20.

²⁵⁰ Pour plus de détails sur les événements de 2009, voir Vivier Jean-Loup, *Madagascar sous Ravalomanana. La vie politique malgache depuis 2001*, Paris, L'Harmattan, 2013, 167 p.

²⁵¹ Justine Ranjanita, « Coup d'État et violations de la constitution. Les arguties juridiques des putschistes », Randrianja Solofo (éd.), *Madagascar, le coup d'État de mars 2009*, Paris, Karthala, 2012, pp. 43-65.

²⁵² SeFaFi, l'Observatoire de la vie publique à Madagascar, « Les pratiques politiques et les moyens d'accéder au pouvoir depuis 1972 », *D'une crise à l'autre (2001-2013)*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp. 251-423.

n'ont pour le moment pas occasionné un basculement vers une mise en œuvre de l'état d'exception.

CHAPITRE II

La consécration de la pratique de l'état d'exception dans l'ordre juridique postcolonial

À Madagascar, la consécration de la pratique de l'état d'exception se traduit par les nombreuses applications – qui commencent en 1972 – de ce dispositif. Elles entraîneront la construction d'une traduction juridique inédite, avec son lot de dérives à l'encontre du principe de séparation des pouvoirs et de protection des droits fondamentaux et des libertés publiques, qu'il convient également de placer dans un contexte international.

SECTION I. UN DISPOSITIF CONSTITUTIONNEL SANCTIFIÉ PAR SES APPLICATIONS

Dans le cadre juridique malgache, cette « légitime défense étatique » peut se traduire par le décret de la situation d'urgence, de l'état de nécessité nationale, de la loi martiale ou, dans une certaine mesure, de l'état de siège. Le pouvoir d'appréciation et de proclamation de l'un de ces régimes d'exception revient au président de la République et peut impliquer provisoirement, en fonction du dispositif juridique et de la décision présidentielle, une confusion des pouvoirs, une restriction des libertés – pour plus de sécurité ? –, ou une extension des pouvoirs de l'autorité militaire.

Selon les pays, l'état d'exception est un concept consacré et appliqué de manière variable dans les domaines du droit et de la politique. À Madagascar, ce concept est tout d'abord intimement lié à l'histoire coloniale²⁵³. Bien qu'il convienne de rappeler l'état de siège instauré par l'administration coloniale confrontée à une insurrection nationaliste en 1947, il semble que ce soit la loi française du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et les

²⁵³ La colonisation française a débuté en 1897 et s'est achevée en 1960.

pouvoirs exceptionnels du président de la République, voulus par le Général de Gaulle, contenus dans l'article 16 de la Constitution française de 1958, qui ont influencé de manière significative le processus de structuration de l'état d'exception à Madagascar au sortir de la colonisation. La jeune République malgache s'est fortement inspirée du système politique et institutionnel français en consacrant l'état d'exception dans la norme fondamentale de la première République, adoptée le 29 avril 1959 à la suite du référendum tenu le 28 septembre 1958.

Notre réflexion portera tout d'abord sur les premières années d'élaboration et de mise en œuvre de l'état d'exception à Madagascar à partir de 1960. Dans un premier temps, l'année 1972 fera l'objet d'une attention particulière puisque c'est au cours de cette année, précisément le 13 mai, près de douze ans après l'indépendance, que l'état d'exception connaîtra une première application. Par un décret pris en Conseil des ministres, le président de la République Philibert Tsiranana proclame l'état de nécessité nationale sur toute l'étendue du territoire de la République. Dans un second temps, l'analyse sera consacrée à la série de textes, aussi prolifiques qu'équivoques, qui voit le jour au cours de l'année 1972, renforçant ainsi le dispositif de l'état d'exception.

A. L'état de nécessité nationale du 13 mai 1972 : un point de départ²⁵⁴

1972 est une année de troubles pour Philibert Tsiranana²⁵⁵ qui est confronté à un soulèvement populaire sans précédent initié l'année précédente par les éleveurs du Sud de la Grande Île, repris ensuite largement par les étudiants de l'université d'Antananarivo, puis les syndicalistes, avant de se généraliser et de paralyser le pays tout entier. Tsiranana proclame l'état de nécessité nationale par un décret en date du 13 mai 1972²⁵⁶. Cette décision est prise sur la base de l'article 12 paragraphe 4 de la Constitution du 29 avril 1959, relatif aux pouvoirs du président de la République qui prévoit que : « En Conseil des ministres, le président de la République [...] peut proclamer, lorsque les circonstances l'exigent, après avis conforme des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, l'état de nécessité nationale

²⁵⁴ Tsiory Razafindrabe, « Conceptualisation de l'état d'exception à Madagascar au lendemain de l'indépendance. 1972 : une année d'"exceptions" », *Revue juridique de MCI*, n° 79, Antananarivo, 2017, pp. 39-46.

²⁵⁵ Il est élu président de la République par les deux Chambres le 1^{er} mai 1959.

²⁵⁶ Décret n° 72-139 du 13 mai 1972 proclamant l'état de nécessité nationale sur toute l'étendue du territoire de la République, *Journal officiel* du 13 mai 1972, p. 1177.

qui lui confère les pouvoirs spéciaux dont l'étendue et la durée sont fixées par la loi. »²⁵⁷
Cette première proclamation de l'état d'exception depuis 1960 marque un tournant décisif.

Dans la foulée du décret, un arrêté d'application est publié, interdisant la circulation sur la voie publique de vingt heures à six heures du matin, sauf pour les personnes en possession d'un laissez-passer individuel, et ordonnant la fermeture des bars, des salles de spectacles et des *dancings*. Le 18 mai 1972, cet état d'exception est encore en application²⁵⁸ lorsque Tsiranana se trouve contraint de mettre fin aux fonctions des membres du gouvernement, de remettre les pleins pouvoirs au général de division Gabriel Ramanantsoa pour diriger le pays et former un nouveau gouvernement²⁵⁹, et d'habiliter celui-ci à signer les décrets et tous les actes réglementaires, notamment ceux qui ont trait aux attributions du chef du gouvernement²⁶⁰.

Agissant comme un séisme dans la configuration de l'état d'exception à Madagascar, cette série d'événements ouvre la voie à une succession de textes régissant, ou plutôt élargissant, les « pouvoirs de crise ». Ainsi, le général Ramanantsoa prend, en Conseil des ministres, une ordonnance relative à l'état de nécessité nationale le 5 juin 1972²⁶¹. Cette ordonnance vient encadrer la procédure de proclamation de l'état de nécessité nationale et expliciter les pouvoirs spéciaux du président de la République prévus par l'article 12 de la Constitution de 1959. L'état de nécessité nationale peut désormais être proclamé par le président de la République en Conseil des ministres après avis conformes des présidents des deux chambres, accompagnés d'un message à la nation²⁶².

En théorie, le président dispose « des pleins pouvoirs inspirés de la volonté de recherche du bien public, du maintien de l'unité nationale et de sauvegarde des institutions républicaines »²⁶³. En ce qui concerne le Parlement, les articles 21 et 30 de la constitution relatifs aux réunions de plein droit de l'Assemblée nationale et du Sénat deviennent, dans ce cas, inapplicables. Néanmoins, le Parlement peut prendre par ordonnance des mesures de

²⁵⁷ Titre II, article 12, alinéa 5 de la Constitution de 1959.

²⁵⁸ La durée avérée de cet état de nécessité nationale mérite une réflexion plus étoffée. Voir *supra*.

²⁵⁹ Décret n° 72-147 du 18 mai 1972 mettant fin aux fonctions des membres du gouvernement, nommant le général de division Gabriel Ramanantsoa et lui accordant les pleins pouvoirs pour diriger le pays, *Journal officiel* du 27 mai 1972, p. 1180.

²⁶⁰ Décret n° 72-147 bis du 18 mai 1972 habilitant le général Gabriel Ramanantsoa à signer les décrets et tous actes réglementaires, *Journal officiel* du 27 mai 1972, p. 1180.

²⁶¹ Ordonnance n° 72-001 du 5 juin 1972 relative à l'état de nécessité nationale, *Journal officiel* du 6 juin 1972, p. 1220.

²⁶² Article 1 de l'ordonnance n° 72-001 du 5 juin 1972, *ibid*.

²⁶³ Article 3 de l'ordonnance n° 72-001 du 5 juin 1972, *ibid*.

portée générale abrogeant, modifiant ou remplaçant les textes législatifs en vigueur, de même que toutes les mesures pouvant déroger aux dispositions relatives aux libertés individuelles rendues nécessaires par les circonstances²⁶⁴.

L'apport, à la fois majeur mais aussi potentiellement dangereux, de cette ordonnance concerne certainement la temporalité du dispositif : « il est mis fin à l'état de nécessité nationale par décret en Conseil des ministres dès que les circonstances le permettent. De toute manière, l'état de nécessité nationale ne peut être maintenu au-delà d'une durée de trois ans que par une loi précisant la durée de prorogation et votée à la majorité absolue des membres du Parlement réuni en Congrès à cet effet. »²⁶⁵ Cette disposition ouvre l'éventualité d'un état d'exception qui dure dans le temps – plus de 5 ans –. Elle semble pourtant fondamentalement opposée à l'approche théorique selon laquelle l'instauration d'un « état d'exception » est strictement provisoire, par essence et par définition, afin de ne pas se confondre avec l'« état normal » qui, dans notre réflexion, équivaut ou se rapproche de l'État de droit.

B. Une nouvelle dynamique de conceptualisation de l'état d'exception à Madagascar

Avant les événements de mai 1972, seules les notions d'état de nécessité nationale et, dans une certaine mesure, d'état de siège semblent prévaloir dans la sémantique relative à l'état d'exception à Madagascar. Cependant, dès l'arrivée au pouvoir du général Ramanantsoa, un basculement, non seulement terminologique mais surtout conceptuel, semble s'opérer. D'une part, considérant que la constitution présente des lacunes en ce qui concerne l'état de siège²⁶⁶ et pointant l'absence de lois postcoloniales en la matière²⁶⁷, le général Ramanantsoa décide d'intensifier les mesures d'exception relatives à l'état de siège par l'ordonnance du 23 août 1972.

Dorénavant, l'état de siège peut être décrété en cas de manœuvres et autre acte de nature à compromettre ou « tendant à compromettre » l'ordre, la tranquillité ou la sécurité publiques, ou en cas d'événements graves présentant, par leur nature ou leur gravité, le caractère de

²⁶⁴ Articles 5 et 6 de l'ordonnance n° 72-001 du 5 juin 1972, *ibid.*

²⁶⁵ Article 7 de l'ordonnance n° 72-001 du 5 juin 1972, *ibid.*

²⁶⁶ Titre V, article 32, dernier alinéa de la Constitution de 1959, modifié par la loi n° 62-007 du 6 juin 1962 : « L'état de siège est décrété par le Conseil des ministres. Sa prolongation au-delà de quinze jours ne sera autorisée que par le Parlement, dans la mesure où il sera possible de le réunir. »

²⁶⁷ Jusque-là, les lois postérieures sur l'état de siège dataient de la période coloniale. Celles-ci sont abrogées par l'ordonnance n° 72-019 du 23 août 1972 relative à l'état de siège, *Journal officiel* du 1^{er} septembre 1972, p. 2028.

calamité publique²⁶⁸. Il peut s'appliquer sur tout ou partie du territoire pour une durée de quinze jours, avec une possibilité de prolongation de quinze jours supplémentaires autorisée par une réunion exceptionnelle du Parlement. Tous les moyens militaires ou civils peuvent être mobilisés pour faire régner l'ordre public, limiter ou interdire la circulation des véhicules, interdire le séjour de personnes, procéder à des réquisitions, fermer les salles ou lieux publics, ordonner la remise de certaines catégories d'armes et de munitions, interdire un attroupement, un défilé, une procession sur les voies et places publiques, mener des perquisitions à domicile de jour comme de nuit, contrôler la presse ou toute autre publication, assigner à résidence les personnes désignées dangereuses, faire juger par un tribunal militaire les auteurs, co-auteurs ou complices des infractions contre la sûreté de l'État²⁶⁹.

D'autre part, c'est à cette période que la notion de loi martiale est juridiquement introduite aux côtés de l'état de nécessité nationale et de l'état de siège. En effet, le général Ramanantsoa estime que si le cadre de l'état de nécessité nationale est insuffisant lors d'attroupement, d'émeute ou de manifestation constituant une menace grave, la loi martiale peut être proclamée. Cette possibilité est prévue dans l'ordonnance prise le 27 août 1972²⁷⁰, relevant encore d'un cran le niveau de « force » des pouvoirs d'exception. En effet, dans ce cadre, l'autorité militaire peut se substituer, immédiatement et sans autre formalité, à l'autorité civile en matière de défense, de police, de maintien de l'ordre et il est également possible de dessaisir l'autorité civile dans les autres domaines, si besoin²⁷¹. Par ailleurs, l'autorité militaire peut se substituer de plein droit aux autorités civiles pour le contrôle et la direction de la police judiciaire et peut ordonner, nonobstant le Code de procédure pénal, des perquisitions à domicile de jour et de nuit et des gardes à vue pendant dix jours²⁷².

Il peut être porté atteinte de manière assez brutale aux droits des citoyens car si, en théorie, les juridictions administratives et judiciaires continuent de fonctionner normalement, l'autorité militaire dispose de pouvoirs élargis et extrêmement attentatoires aux droits fondamentaux. Ainsi, elle peut interdire ou suspendre les audiences ou les imposer à huis clos sous protection de la force armée. De même, la compétence des juridictions répressives de droit commun est transférée au tribunal militaire pour les infractions contre la sûreté de l'État. Cette juridiction, composée de magistrats civils désignés par le président et de juges militaires

²⁶⁸ Article 1 de l'ordonnance n° 72-019 du 23 août 1972, *ibid.*

²⁶⁹ Articles 2 à 13 de l'ordonnance n° 72-019 du 23 août 1972, *ibid.*

²⁷⁰ Ordonnance n° 72-020 du 27 août 1972 relative à la proclamation de la loi martiale pour le maintien de l'ordre, *Journal officiel* du 1 septembre 1972, p. 2031.

²⁷¹ Article 6 de l'ordonnance n° 72-020 du 27 août 1972, *ibid.*

²⁷² Article 14 de l'ordonnance n° 72-020 du 27 août 1972, *ibid.*

désignés par le gouverneur militaire, ne se voit pas contrainte de dresser d'acte d'accusation et il peut être fait dérogation du Code de procédure pénal et du Code de justice du service national. En outre, l'accusé comparaît seul, sauf s'il trouve un défenseur dans l'immédiat ou si la peine de mort est encourue ; l'instruction est effectuée à l'audience ; la décision est rendue séance tenante, sans voie de recours possible²⁷³ et toutes les dispositions du droit commun relatives au sursis et aux circonstances atténuantes sont inapplicables²⁷⁴.

Tant que la loi martiale est en vigueur²⁷⁵, il devient possible d'interdire la circulation des personnes et véhicules dans certains lieux à certaines heures, d'éloigner ou d'assigner des personnes à résidence, d'instituer des zones de protection ou de sécurité dans lesquelles le séjour est réglementé, d'interdire des personnes de séjour, d'interdire des rassemblements et des réunions de plus de dix personnes, de fermer des salles de spectacle et lieux ouverts au public, d'interdire la vente des boissons alcooliques et hygiéniques, de fermer les lieux de cultes, de contrôler ou d'interdire les publications écrites, sonores, les émissions télévisées ou radios, les échanges téléphoniques ou postaux, de réquisitionner des personnes et des biens, d'ordonner la remise d'armes de toute catégorie et de munitions²⁷⁶, et de réquisitionner, sans notification, les services publics et entreprises privées intervenant dans certains domaines²⁷⁷.

C. La perpétuation d'une tradition juridique de l'exception

L'année 1972 constitue un point focal en ce qu'elle apporte un certain nombre d'éléments de compréhension à une analyse plus large de l'état d'exception à Madagascar sur la période post-1960. Ces dispositions exceptionnelles vont se perpétuer, ou à tout le moins laisser leurs marques, au-delà du contexte particulier de l'année 1972, et sont à la faveur de la consécration institutionnelle et de l'expérimentation politique de l'état d'exception à Madagascar. Elles préfigurent ainsi la conceptualisation et les pratiques ultérieures de l'état d'exception dans des moments de crise comme l'assassinat du colonel Ratsimandrava en

²⁷³ Articles 16 à 21 de l'ordonnance n° 72-020 du 27 août 1972, *ibid.*

²⁷⁴ Article 27 de l'ordonnance n° 72-020 du 27 août 1972, *ibid.*

²⁷⁵ La proclamation de la loi martiale fait l'objet d'une parution au *Journal officiel*, d'un message à la Nation du chef de gouvernement et du hissage d'un fanion rouge au-dessous du drapeau national sur les édifices et bâtiments publics. Ce fanion est également brandi et porté, partout où besoin serait, comme signal de déploiement de la force militaire pour disperser les manifestants.

²⁷⁶ Articles 9 et 10 de l'ordonnance n° 72-020 du 27 août 1972, *op. cit.*

²⁷⁷ Article 30 de l'ordonnance n° 72-020 du 27 août 1972, *ibid.*

1975²⁷⁸, le massacre de milliers de Comoriens en 1976²⁷⁹, les soulèvements populaires de 1991²⁸⁰, ou encore les contestations électorales de 2002²⁸¹. Cette notion d'état d'exception, appliquée ou développée à partir de 1972, influencera plusieurs générations de politiques et reste d'actualité à Madagascar où le concept d'État de droit peine à se construire, sinon à être réinventé. La tradition juridique de l'état d'exception est de plus en plus marquée, au fur et à mesure que les gouvernants successifs expérimentent le modèle d'institution étatique hérité du colonisateur et que les crises politiques se font jour. Les états d'exception de 1975, 1976, 1991 et 2002 tendent à confirmer cette hypothèse et méritent une attention particulière.

Tout d'abord, 1975. Elle est une année minée par des péripéties qui marquent durablement la trajectoire politique de Madagascar. L'assassinat du colonel Richard Ratsimandrava, le 11 février 1975 au soir, seulement six jours après sa prise de fonction pour diriger le pays, entraîne des conséquences considérables sur l'évolution de la conceptualisation et de la pratique juridique de l'état d'exception à Madagascar. En effet, une succession de mesures interviennent immédiatement après le drame de cet assassinat. Comme le relate André Saura de manière détaillée :

« Bien des hypothèses et supputations sont faites, naturellement, et toutes sortes d'idées avancées également pour mieux appréhender la situation de l'heure, mais aussi pour envisager l'avenir. La nécessité d'assurer le maintien de l'ordre sur tout le territoire national s'imposait en effet à tous et en urgence. Transcendant l'émotion de chacun des présents, les membres des forces armées réunis à la hâte et constituant donc un informel "Comité national d'officiers", décidaient très rapidement de s'organiser en une structure collective spécifiquement militaire, chargée d'assumer le pouvoir. Ils ne rencontreraient pratiquement aucune réticence interne, clairement affichée tout au moins, pour s'opposer au caractère définitif qu'ils entendaient donner à une organisation qu'ils institutionnaliseraient sans le moindre égard pour le gouvernement en place depuis le 5 février ! Un "directoire militaire", doté des pleins pouvoirs et chargé d'administrer le pays, était donc créé le 11 février 1975 vers 22h00. Cette première décision d'essence militaire était entérinée et formalisée aussitôt par une ordonnance revêtue de la signature du général Andriamahazo (ordonnance n° 75-001 O/DM en date du 11 février 1975 publiée au *Journal officiel* de la République Malagasy du 18 février 1975). »²⁸²

Et d'ajouter :

« Le directoire militaire décrétait, vers 22 heures, la loi martiale sur l'ensemble du territoire de la République, y instaurait le couvre-feu de 19 heures à 6 heures du matin, fermait les frontières du pays, et un deuil national de huit jours était également officialisé. Sur les ondes de la radio nationale, le 12 février

²⁷⁸ La loi martiale est effectivement proclamée par Andriamahazo le 11 février 1975. Il prolonge par ailleurs l'état de nécessité nationale le 11 avril de la même année.

²⁷⁹ Didier Ratsiraka proclame l'état de siège dans la sous-préfecture de Majunga le 22 décembre 1976.

²⁸⁰ La situation d'urgence est proclamée à Antananarivo par Didier Ratsiraka le 22 juillet 1991.

²⁸¹ L'état de nécessité nationale est à nouveau proclamé, cette fois-ci sur toute l'étendue du territoire national, le 22 février 2002 par Didier Ratsiraka.

²⁸² André Saura, *1975 année sans pareille à Madagascar*, op. cit., p. 113.

1975, à 5 heures, le général Andriamahazo, en sa qualité de président du directoire militaire, annonçait à la population malgache le décès du colonel Ratsimandrava, «victime d'un assassinat perpétré par certains (ny sasany) alors qu'il regagnait son domicile». Le flou relatif aux auteurs de l'attentat n'était qu'illusoire car, écrira Mijoro Rakotomanga : «Très vite, la nouvelle s'était répandue : les G.M.P. avaient fait le coup. Les noms des auteurs étaient même cités : Jimbo et Maharasetra». »²⁸³

Dans ce contexte et de manière quasi instantanée, un décret²⁸⁴ proclamant la loi martiale sur toute l'étendue du territoire de la République malgache est pris par Gilles Andriamahazo, président du directoire militaire. Le cadre d'application de cet état d'exception est défini par l'ordonnance²⁸⁵ prise précédemment en 1972, relative à la proclamation de la loi martiale pour le maintien de l'ordre. C'est également sur la base de cette ordonnance qu'est constitué, le 20 février 1975, un tribunal militaire²⁸⁶ chargé de « juger les infractions commises contre la sûreté de l'État, contre la constitution, contre l'ordre et la paix publics depuis la proclamation de la loi martiale, quelle que soit la qualité de leurs auteurs, co-auteurs et complices »²⁸⁷.

Dans la droite ligne de la création de cette juridiction spéciale qui fait suite à l'assassinat du colonel Ratsimandrava, l'ordonnance de 1972 est renforcée en mars 1975 par une autre ordonnance²⁸⁸ qui prévoit en addition : « Par dérogation aux dispositions de l'alinéa premier de l'article 7 du Code de justice du Service national, toute personne morale ou physique qui se prétend lésée par les infractions soumises au tribunal militaire constitué et siégeant conformément à la présente ordonnance pourra se constituer partie civile et réclamer devant cette juridiction réparation de tout préjudice subi. Il sera statué par la décision de condamnation. »²⁸⁹

Le décret de proclamation de la loi martiale de 1975 sera abrogé par un décret du 24 juin de la même année. Toutefois, il est intéressant de souligner ici la question de la temporalité, ou plus précisément la superposition de deux états d'exception sur un même cadre temporel : la loi martiale, d'une part, et l'état de nécessité nationale, d'autre part. En effet, l'état de nécessité nationale, qui a été proclamé par Tsiranana en 1972 et qui n'a pas

²⁸³ André Saura, *Le colonel Ratsimandrava héros tragique du nationalisme malgache*, op. cit., p. 195.

²⁸⁴ Article premier du décret n° 75-001 du 11 février 1975 proclamant la loi martiale, *Journal officiel* du 18 février 1975, p. 550.

²⁸⁵ Article 27 de l'ordonnance n° 72-020 du 27 août 1972, op. cit.

²⁸⁶ Dont les particularités sont : « instruction à l'audience – décisions rendues séance tenante – pas de recours possible », André Saura, *1975 année sans pareille à Madagascar*, op. cit., p. 126.

²⁸⁷ *Ibid.*

²⁸⁸ Ordonnance n° 75-008 du 26 mars 1975 ajoutant un alinéa 6 à l'article 21 de l'ordonnance n° 72-020 du 27 août 1972 relative à la proclamation de la loi martiale pour le maintien de l'ordre, *Journal officiel* du 5 avril 1975, p. 999.

²⁸⁹ Article premier de l'ordonnance n° 75-008 du 26 mars 1975, *ibid.*

encore été abrogé, est réactivé, avant l'abrogation de la loi martiale de 1975, par une ordonnance²⁹⁰ portant maintien de l'état de nécessité nationale. Cela suppose que depuis 1972, un état d'exception prolongé a été en vigueur, alors que les circonstances ayant motivé sa proclamation ont disparu, ou à tout le moins changé de nature. De même, convient-il de soulever le questionnement sur la légitimité et la légalité du prolongement par le président en exercice, en l'occurrence le général Andriamahazo, d'un état d'exception proclamé par un de ses prédécesseurs, Philibert Tsiranana, alors que les motifs et la menace ont évolué et que leur gouvernance respective est séparée par deux autres présidences, celle du général Ramanantsoa et celle du colonel Ratsimandrava.

Un subtil calcul semble intervenir dans la chronologie. En effet, la loi martiale de 1975 est abrogée le 26 juin 1975. Le choix du terme est-il fortuit ? Non, si on tient compte qu'il s'agit du jour de la fête nationale et que, précisément ce jour-là, l'attention populaire sera focalisée sur d'autres réjouissances et manifestations que sur une quelconque abrogation d'une loi martiale. Tout semble être mis en œuvre pour une mise sous silence des acrobaties politiciennes de maniement de l'état d'exception comme instrument du pouvoir. Aucune déclaration publique n'est faite sur l'abrogation de la loi martiale et le décret d'abrogation ne mentionne aucunement si cette abrogation est justifiée par une disparition de la menace, par un changement de dispositif pour mieux gérer une menace qui aurait évolué, ou toute autre raison. Assez bref, ce décret se limite à disposer que : « Le décret n° 75-001/DM du 11 février 1975 susvisé est abrogé pour compter du 26 juin 1975 à zéro heure. »²⁹¹

Tout semble savamment orchestré pour copermuter un état d'exception – la loi martiale – par un autre état d'exception, jugé plus opportun, plus efficace ou plus favorable – l'état de nécessité nationale. Cinq textes successifs sont à mettre en lumière :

1. L'ordonnance²⁹² du 11 avril portant maintien de l'état de nécessité nationale, à la signature de Gilles Andriamahazo, qui prolonge l'état de nécessité nationale de 1972 jusqu'au 31 décembre 1977²⁹³ et dont l'exposé des motifs est le suivant :

« À la suite des événements de mai 1972, usant des pouvoirs spéciaux que lui confère l'article 12-4 de la Constitution du 29 avril 1959, le président de la République proclama le 13 mai 1972, par décret n° 72-

²⁹⁰ Ordonnance n° 75-010 du 11 avril 1975 portant maintien de l'état de nécessité nationale, *Journal officiel* du 26 avril 1975, p. 1231.

²⁹¹ Décret n° 75-038 du 24 juin 1975 abrogeant le décret n° 75-001/DM du 11 février 1975 proclamant la loi martiale, *Journal officiel* du 5 juillet 1975, p. 1792.

²⁹² Ordonnance n° 75-010 du 11 avril 1975, *op. cit.*

²⁹³ Article premier de l'ordonnance n° 75-010 du 11 avril 1975, *ibid.*

139, l'état de nécessité nationale. L'ordonnance n° 72-001 en date du 5 juin 1972 est intervenue, avec un effet rétroactif. Aux termes de son article 7, la durée maximum de l'état de nécessité nationale qu'elle institue est de trois ans. Proclamé le 13 mai 1972, celui-ci prendra fin le 13 mai 1975. Les événements de février 1975 ont aggravé la situation qui a motivé la proclamation de l'état de nécessité nationale en 1972. Il y a donc lieu de proroger la durée de celui-ci. Tel est l'objet de la présente ordonnance. »²⁹⁴

2. L'ordonnance du 13 juin 1975 portant organisation et fonctionnement des pouvoirs publics pendant la durée de l'état de nécessité nationale, qui sera exécutée comme loi fondamentale de l'État, toujours à la signature de Gilles Andriamahazo. Selon l'ordonnance : « Les circonstances exceptionnelles que traverse la nation rendent indispensable et légitime la réorganisation des structures institutionnelles transitoires dans le sens de l'intérêt général, en vue d'assurer l'indépendance et la sécurité du pays et la continuité de l'État. »²⁹⁵ Cette ordonnance forme les institutions transitoires chargées de la mise en œuvre de la politique générale de l'État et de l'élaboration d'une nouvelle constitution. Parmi ces institutions compte le Conseil suprême de la révolution, épiscentre du pouvoir, ayant la faculté de légiférer par voie d'ordonnance et dont le président est à la fois chef de l'État et chef du gouvernement. C'est dans cette sorte d'agitation, d'apparence désordonnée mais d'envers organisé, que le « sacre »²⁹⁶ de Didier Ratsiraka advient. Selon le récit d'André Saura :

« L'architecture institutionnelle "révolutionnaire" étant établie, restait à "désigner" officiellement à sa tête celui qui en avait été l'inspirateur déterminé et qui allait en être très concrètement un maître d'œuvre fougueux au-delà de toute espérance ! Le 14 juin au soir, le directoire militaire se réunissait, en présence des gouverneurs militaires des six provinces du pays, pour élire au scrutin secret, parmi ses membres, le président du Conseil suprême de la révolution, conformément aux dispositions contenues dans l'article 3 de la "loi fondamentale" parue au *Journal officiel* de la veille [...] Élu par une quinzaine d'officiers, dont une majorité de subalternes, dans le secret de la junte militaire qu'il avait dominée dès les premières heures de sa constitution sous la pudique appellation de "directoire militaire", Didier Ratsiraka est installé solennellement le dimanche 15 juin 1975 à 10 heures 20 minutes dans le grand salon du Palais d'Ambohisorohitra. »

3. Le décret du 24 juin 1975 abrogeant le décret proclamant la loi martiale, précédemment mentionnée, à la signature du nouveau président du Conseil suprême de la révolution, Didier Ratsiraka.

²⁹⁴ Exposé des motifs de l'ordonnance n° 75-010 du 11 avril 1975, *ibid.*

²⁹⁵ Considérant l'ordonnance n° 75-015-O/DM du 13 juin 1975 portant organisation et fonctionnement des pouvoirs publics pendant la durée de l'état de nécessité nationale, *Journal officiel* du 13 juin 1975, p. 1613.

²⁹⁶ Terme emprunt à André saura, *1975 année sans pareille à Madagascar*, *op. cit.*, p. 173.

4. L'ordonnance²⁹⁷ du 11 juillet 1975 complétant les dispositions de l'article 6 de l'ordonnance du 5 juin 1972 relative à l'état de nécessité nationale, pris par Didier Ratsiraka qui introduit de manière plus nette le contrôle des médias parmi les mesures nécessitées par le maintien de l'ordre, en plus du contrôle de la circulation des personnes et des véhicules.

5. L'ordonnance²⁹⁸ du 7 août 1975 relative à la suspension des journaux et périodiques dont les publications sont de nature à perturber l'ordre public, à mettre en danger l'unité nationale ou à porter atteinte aux bonnes mœurs, signée par Didier Ratsiraka, qui est beaucoup plus explicite en ce qui concerne la restriction médiatique, et en spécifie la teneur et la portée (dépôt, visa d'autorisation, distribution, vente, mise en circulation, période de suspension, peine d'emprisonnement ou amende, avertissement sur toute tentative de contournement, etc.).²⁹⁹

Ensuite, après 1975, un autre événement va provoquer le déclenchement d'un état d'exception. Il s'agit du massacre de plus d'un millier de Comoriens³⁰⁰ à Majunga, à l'Ouest de la Grande Île. En effet, durant trois jours, du 20 au 22 décembre 1976, suite à une altercation de voisinage entre un Comorien³⁰¹ et un *Betsimisaraka*³⁰², des débordements

²⁹⁷ Ordonnance n° 75-008 du 11 juillet 1975 complétant les dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 72-001 du 5 juin 1972 relative à l'état de nécessité nationale, *Journal officiel* du 19 juillet 1975, p. 1879.

²⁹⁸ Ordonnance n° 75-015 du 7 août 1975 relative à la suspension des journaux et périodiques dont les publications sont de nature à perturber l'ordre public, à mettre en danger l'unité nationale ou à porter atteinte aux bonnes mœurs, *Journal officiel* du 9 août 1975, p. 2043.

²⁹⁹ Articles premier à 6 de l'ordonnance n° 75-015 du 7 août 1975, *ibid.*

³⁰⁰ Fautes de bilan officiel, les chiffres sont approximativement en mille et 2.000 Comoriens tués, ainsi que des viols et des incendies. Enquête réalisée par Kamal'Eddinne Saindou, « Décembre 1976, massacre de Mahajanga, la vérité enfouie », *Kashkazi*, n° 58, décembre 2006, pp. 43-45.

³⁰¹ Une importante communauté comorienne était installée à Majunga et des liens historiques – notamment migratoires et commerciaux – lient les Comores à Madagascar. Les travaux de rétrospection de KES et RC sont éclairant sur ce sujet : « Alors que les Comoriens ont fait de Mahajanga leur deuxième capitale, certains Malgaches n'hésitent pas à parler du peuple comorien comme d'une 19^e tribu [...] L'histoire, parfois sanglante, a fait de ces deux peuples plus que des voisins, mais moins que des frères [...] Les brassages qui sont le fruit de migrations continues de ces peuples en mouvement ont nourri les liens de parenté [...] L'archipel n'est qu'un satellite de la grande île. C'est donc logiquement qu'il est rattaché à l'administration coloniale basée à Madagascar, en 1912, puis plus encore en 1919. Ce jusqu'en 1946 [...] c'était en prévision de l'insurrection de 1947 et pour éviter une contagion indépendantiste sur les autres îles, que l'administration française a décidé en 1946 de détacher l'archipel de la grande île, pour en faire une entité administrative [...] (on) estime autour de 60 000 le nombre de Comoriens résidant à Madagascar en 1974. Assimilés à des Malgaches, formant des couples mixtes, ils ne se désintéressaient pas de la vie politique locale, composant, surtout à Mahajanga, une clientèle recherchée par les leaders locaux [...] Cette force démographique, ajoutée au confort économique même relatif et au poids politique, a permis aux Comoriens d'asseoir leur place à Mahajanga », KES et RC, « Madagascar Comores, voisins », *Kashkazi, op. cit.*, pp. 34-36.

lourds de conséquences ont eu lieu entre les individus issus des deux communautés. Près de 20.000 Comoriens ont été rapatriés en urgence après l'envoi, par les autorités comoriennes, d'une délégation officielle chargée d'organiser l'évacuation. D'aucuns prétendent qu'il s'agit d'un « génocide »³⁰³. Malgré la création d'un tribunal militaire spécial qui a prononcé des peines de travaux forcés et d'emprisonnement à l'encontre de plus d'une centaine de Malgaches, toute la lumière n'est pas encore faite sur cette affaire et des théories diverses et variées vont bon train. En voici deux parmi d'autres, mettant en cause, pour l'une le président comorien, pour l'autre le président malgache – la deuxième théorie retiendra une attention plus particulière en raison de sa proximité avec le sujet de cette étude sur l'état d'exception à Madagascar :

« Beaucoup de Comoriens soupçonnent encore aujourd'hui le président (comorien) de l'époque, Ali Soihili, d'avoir complété pour provoquer un retour massif aux Comores et reconstruire le pays. »

« Une possible implication du pouvoir malgache de l'époque est également avancée par des témoins [...] Ces événements se sont produits au tout début du régime de Ratsiraka. Un régime révolutionnaire qui se méfiait de tout ce qui pouvait contrecarrer la révolution. Or, pour Ratsiraka, les Comoriens, de par leur rôle politique et l'influence qu'ils avaient sur Mahajanga, pouvaient constituer une menace pour son régime [...] Le président Didier Ratsiraka y avait lui-même fait allusion [...] Cet aveu du président Ratsiraka, affirmant savoir deux mois avant les événements qu'il se tramait quelque chose sur la côte ouest, rend plus suspect encore le laisser-aller de la police de Mahajanga et l'intervention tardive des troupes malgaches pour arrêter ces massacres. »

En effet, avec la proclamation du décret³⁰⁴ du 22 décembre 1976 par Didier Ratsiraka, instituant l'état de siège dans la sous-préfecture de Majunga, et avec l'état de nécessité nationale de 1972 prolongé jusqu'en 1977, un scénario similaire à celui de 1975, au moment de la loi martiale, semble se reproduire car, à nouveau, deux états d'exception se chevauchent à la même période ! Ce décret instituant l'état de siège se réfère au demeurant aux textes juridiques sur l'état de nécessité nationale et sa prolongation et sur les ordonnances relatives à l'état de siège. Il indique expressément les motifs (maintien de l'ordre, de la tranquillité et de la sécurité publics), la localisation (la sous-préfecture de Majunga), la durée du dispositif (du 22 décembre 1976 à huit heures jusqu'au 6 janvier 1977 à huit heures) et les publications d'annonce du dispositif (par émissions radiodiffusées et au *Journal officiel*).

³⁰² Les *Betsimisaraka* sont une des 18 ethnies de Madagascar.

³⁰³ Qualificatif choisi par Ali Mohamed Gou, Kamal'Eddinne Saindou, « décembre 1976, massacre de Mahajanga, la vérité enfouie », *op. cit.*, p. 44.

³⁰⁴ Décret n° 76-437 du 22 décembre 1976 instituant l'état de siège dans la sous-préfecture de Majunga, *Journal officiel* du 25 décembre 1976, p. 3002.

De même, les mesures prises sont d'autoriser des perquisitions à domicile, de jour comme de nuit, un contrôle de la presse et des autres canaux médiatiques, et les interdictions d'attroupement, manifestation, défilé, ou procession sur les voies publiques, sous peine de sanctions³⁰⁵. Il convient de souligner qu'il s'agit du premier état d'exception à portée « localisée » depuis l'indépendance en 1960, l'état de nécessité nationale de 1972 et la loi martiale de 1975 portant tous deux sur toute l'étendue du territoire de la République malgache.

Le prochain état d'exception après 1976 est également « localisé », mais cette fois-ci sur le territoire des *Fivondronam-pokotany* d'*Antananarivo-Renivohitra*, *Antananarivo-Avaradrano* et *Antaninarivo-Atsimondrano*, *Faritany* d'*Antananarivo*, en d'autres termes l'ensemble de la capitale. Avant d'aborder cet état d'exception qui intervient à la fin du mois de juillet 1991, il convient de rappeler le contexte politique national et les évolutions juridiques en matière d'état d'exception depuis l'accession au pouvoir de Didier Ratsiraka. Après son élection comme président du Conseil suprême de la révolution en juin 1975, Didier Ratsiraka entend donner une tout autre orientation politique à l'Île Rouge, analysée respectivement par Bertin Razafimpahanana et Charlotte-Arrisoa Rafenomanjato comme suit :

« Le contexte international traversé par un courant d'idées anti-impérialistes favorise l'émergence de Ratsiraka en tant que leader des pays du tiers-monde. Les Occidentaux reprochent à Ratsiraka d'être un marxiste-léniniste bon teint. La Charte de la Révolution socialiste (dénommée Livre Rouge : allusion à la couleur de sa couverture) dont il est l'auteur semble justifier un tel jugement [...] on (y) explique le rôle ambigu de l'aide accordée par les pays développés aux pays du tiers-monde. Au lieu d'enrichir les pays sous-développés, l'aide dans la majorité des cas contribue à les appauvrir un peu plus [...] C'est un courant de pensée d'inspiration marxiste mais qui se veut un dépassement du marxisme léninisme orthodoxe. L'idéologie officielle de la Révolution malgache se veut avant tout anti-impérialiste [...] Le président Ratsiraka, avec son idéologie "tiers-mondiste" a le vent en poupe sur la scène internationale. Il se fait l'avocat des peuples opprimés : il est le premier chef d'État à reconnaître le Polisario et l'indépendance du Sahara occidental ; il soutient les différents mouvements de libération nationale : en Angola, au Mozambique, au Zimbabwe, en Afrique du Sud. Sur les tribunes de l'OUA et de l'ONU, du mouvement des non-alignés, il intervient en faveur des pays opprimés et pour un nouvel ordre économique mondial. Il se posait en leader des pays progressistes du monde. »³⁰⁶

« À cette époque, la notion de la démocratie étant encore floue, le capitalisme ayant le visage de l'impérialisme quotidiennement vilipendé et du colonialisme haï, le clivage vers le socialisme et même le communisme, était synonyme d'espoir de liberté et de justice sociale. »³⁰⁷

³⁰⁵ Articles 2 et 3 du décret n° 76-437 du 22 décembre 1976, *ibid.*

³⁰⁶ Bertin Razafimpahanana, *Changement de régime politique à Madagascar. Les événements de 1991 à Antananarivo*, Antananarivo, Librairie Mixte, 1993, pp. 11-12.

³⁰⁷ Charlotte-Arrisoa Rafenomanjato, *Madagascar à l'aube du XXI^e siècle. La marche de la liberté*, Paris, Azalées-L'Harmattan, 1992, p. 16.

Fin décembre 1975, sa côte de popularité est propulsée au plus haut niveau à Madagascar lorsque, faisant d'une pierre deux coups, il fait voter par référendum la Charte de la révolution socialiste comme constitution et se fait introniser président de la deuxième République³⁰⁸. Didier Ratsiraka tient les rênes du pouvoir depuis seize années lorsqu'en 1991, il se trouve confronté à une crise majeure, dans un contexte international d'effondrement du bloc soviétique, de « démocratisation » et de pressions des institutions de *Bretton Woods*. L'opposition, jusque-là tâtonnante et relativement effacée, semble décider à porter aux nues des aspirations de libéralisation et d'alternance.

Bien que victorieux des élections présidentielles de 1989, Didier Ratsiraka se trouve sérieusement confronté à un bilan économique calamiteux et à l'essoufflement de son archétype idéologique, face à une opposition grandissante motivée par le basculement des rapports de force. Cette opposition, rassemblée sous le label de Forces vives ou *Hery velona* et rejointe par le FFKM³⁰⁹, initie un début de mobilisation populaire dès le mois de mai 1991, avant d'intensifier son action, d'abord par des revendications de changement de constitution, ensuite par une procédure de destitution du président de la République. Au mois de juin de la même année, les rues de la capitale sont noires de monde, les places emblématiques envahies par des manifestants exaltés mais pacifiques. Des rencontres entre le président de la République et ses contestataires s'organisent, sans que les exigences des uns et des autres soient réellement entendues par la partie adverse.

Alors que la crise s'intensifie et que la communauté internationale commence à réagir à coup de déclarations officielles aux événements, Didier Ratsiraka emprunte un tournant sans précédent dans l'édification et la conceptualisation des états d'exception à Madagascar. En

³⁰⁸ La formulation exacte de la question posée par référendum, le 30 décembre 1975 et remportant l'adhésion populaire à près de 95 % des voix, est : « Pour une nouvelle société et pour faire régner la justice et l'égalité sociale, acceptez-vous la Charte de la Révolution socialiste et la constitution qui sera son application, et le capitaine de frégate Didier Ratsiraka comme président de la République ? »

³⁰⁹ FFKM est le sigle de *Fikambanan'ny Fiangonana Kristiana Malagasy* ou Conseil national des églises malgaches chrétiennes. Selon une description de Patrick Rajoelina : « Le FFKM se constitue en janvier 1980 à l'initiative des quatre églises protestantes, catholique et anglicane afin d'offrir aux plus de cinq millions de croyants, une structure non pas d'opposition mais de "refuge" face au "régime communiste du président Ratsiraka" [...] Aujourd'hui, les églises jouent un rôle non négligeable dans la vie politique malgache, même si le combat qu'elles mènent pour les droits de l'homme, l'assainissement de la vie publique (corruption, marché noir, etc.) et contre la dégradation morale (vols, prostitution, violences, etc.) revêt, à chaque fois, un caractère modéré, mais ferme dans sa détermination. Le FFKM apparaît actuellement, selon bon nombre d'observateurs, comme un contre-pouvoir efficace face à un régime sévère. Le FFKM se comporte un peu à l'instar des églises chrétiennes polonaises et sud-africaines qui tentent d'œuvrer pour la libération de leur régime politique. » Patrick Rajoelina, *Quarante années de la vie politique de Madagascar 1947-1987*, op. cit., pp. 116-117.

effet, le 18 juillet 1991, il fait adopter une loi³¹⁰ relative aux situations d'exception. Il s'agit d'un acte historique et spécial qui modifie en profondeur l'architecture juridique de l'état d'exception.

Abondante et détaillée, cette loi porte sur la définition, la caractérisation, les conditions et l'application des situations d'exception. Celles-ci sont au nombre de trois : le dispositif de l'état de siège est éclipsé tandis qu'une notion nouvelle, celle de la situation d'urgence est introduite, aux côtés de l'état de nécessité nationale et de la loi martiale. Ainsi, peuvent désormais constituer des situations d'exception : la situation d'urgence, l'état de nécessité nationale et la loi martiale, dont la proclamation se fait sur décision du président de la République en Conseil des ministres, après avis de la Cour constitutionnelle et du président de l'Assemblée nationale. Il est explicitement spécifié que la situation d'exception a un caractère temporel et temporaire. Des pouvoirs spéciaux, une mise à disposition de tous les moyens civils et militaires nécessités par les circonstances, et un droit de réquisition élargi sur les services et biens publics et privés³¹¹ sont conférés au président de la République. De même, ainsi que mentionné à l'article 12 de la loi, la proclamation de l'une des situations d'exception ne suspendrait pas totalement le droit : « La législation de droit commun demeure applicable en tout ce qui n'est pas contraire aux dispositions prévues, pour la situation d'exception en vigueur, par la présente loi ainsi que par les actes réglementaires pris pour son exécution. »³¹²

Le tableau suivant permet d'apprécier à la fois les nouveautés et les évolutions contenues dans cette loi et de rendre compte de la hiérarchisation des situations d'exception.

³¹⁰ Loi n° 91-011 du 18 juillet 1991 relative aux situations d'exception, *Journal officiel* du 19 juillet 1991, p. 1130, cf. annexe 26.

³¹¹ Selon l'article 7 de la loi du 18 juillet 1991, cette réquisition peut concerner les domaines suivants : ravitaillement, eau et énergie, service de santé et hôpitaux, services vétérinaires, transports, postes et télécommunications, radiodiffusion et télévision, service de voirie, établissements bancaires, direction du contrôle financier, services rattachés aux institutions, ministère chargé de la Justice et Juridictions, ministère chargé des Affaires étrangères, ministère chargé de l'Intérieur, ministère chargé de la Défense, ministère chargé des Finances et du Budget, ministère chargé de la Production animale (élevage et pêche et des eaux et forêts).

³¹² Article 12 de la loi n° 91-011 du 18 juillet 1991, *ibid.*

Tableau n° 1 : Les situations d'exception selon la loi du 18 juillet 1991

	De la situation d'urgence	De l'état de nécessité nationale	De la loi martiale
Circonstances de proclamation	En cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public ou à la sécurité de l'État, ou en cas d'événement qui, par sa nature et sa gravité, présente le caractère de calamité publique.	En cas de crise politique, économique ou sociale qui, par son ampleur et sa gravité, constitue une menace pour l'avenir de la nation ou est susceptible d'entraver ou d'empêcher le fonctionnement normal des institutions républicaines.	En cas de péril imminent susceptible d'entraver ou d'empêcher le fonctionnement normal des institutions républicaines et résultant d'une attaque d'origine étrangère, de troubles sanglants ou d'une insurrection armée.
Portée géographique	Sur tout ou partie du territoire national.	Sur toute l'étendue du territoire national.	Sur tout ou partie du territoire national.
Portée temporelle	Quinze jours renouvelables.	Trois mois renouvelables.	Trois mois renouvelables.
Pouvoirs spéciaux et mesures applicables décidées par le président de la République	Couvre-feu limitant ou interdisant la circulation des personnes et des véhicules dans certains lieux et à certaines heures, interdiction de séjour, fermeture des salles de spectacles, dancings, casinos, débits de boissons, remise des armes de première, deuxième et troisième catégories et des munitions, perquisitions à domicile de jour comme de nuit, contrôle des médias, assignation à résidence et interdiction de réunions.	Perquisitions à domicile de jour et de nuit, assignation à résidence, contrôle des médias, contrôle des échanges téléphoniques et postaux, réglementation du séjour des personnes, interdiction des rassemblements, interdiction de la vente de boissons alcooliques, suspension des élections partielles.	Interdiction des attroupements, manifestations, défilés ou processions sur les voies et places publiques. Ceux-ci justifient l'usage du feu et d'engins explosifs par les autorités compétentes après trois sommations exprimées ainsi : - <i>Mialà fa hitifitra ! Iray izay !</i> - <i>Mialà izay tsy te ho faty ! Roa izay !</i> - <i>Maty izay tavela eo ! Telo sady farany izay !</i>

	De la situation d'urgence	De l'état de nécessité nationale	De la loi martiale
Autorités compétentes et délégation de pouvoir	Possibilité pour le président de déléguer certains pouvoirs au Premier ministre et aux autorités administratives expressément désignées.	Possibilité pour le président de déléguer certains pouvoirs au Premier ministre et de subdélégation aux ministres et présidents des comités exécutifs de <i>Faritany</i> ou <i>Fivondronampokotany</i> .	Transfert aux autorités militaires des compétences en matière de défense, de police et de maintien de l'ordre, les autorités administratives civiles continuant d'exercer leurs pouvoirs sauf si elles en sont expressément dessaisies par l'autorité militaire. Dessaisissement des juridictions d'instruction ou de jugement, immédiatement et sans formalité, au profit du tribunal militaire dont la décision est rendue séance tenante, l'assistance d'un défenseur n'étant obligatoire qui si l'accusé encourt la peine de mort et le pourvoi en cassation étant le seul recours admis.
Mode de publicité de l'état d'exception	Radio, <i>kabary</i> , ou tout autre mode de publicité.	Radio, <i>kabary</i> , ou tout autre mode de publicité.	Message du président de la République à la nation, diffusé par tous les canaux.
Peines encourues en cas de violation des mesures	Emprisonnement de trois mois et/ou amende de 500 000 à 2 500 000 FMG.	Selon le délit (porteurs d'armes blanches ou à feu) et le rôle du coupable (instigateurs, meneurs ou organisateurs) : amende de 500 000 à 5 000 000 FMG ou travaux forcés, emprisonnement de 6 mois à vingt ans, réclusion à perpétuité ou peine de mort.	Selon le délit (porteurs d'armes blanches ou à feu) et le rôle du coupable (instigateurs, meneurs ou organisateurs) : amende de 1 000 000 à 10 000 000 FMG ou travaux forcés, emprisonnement de 6 mois à vingt ans, réclusion à perpétuité ou peine de mort.

Source : élaboration par l'auteure selon les dispositions de la loi du 18 juillet 1991 relative aux situations d'exception.

Préméditée peut-être, mais circonstanciée certainement, cette loi encadre, moins d'une semaine après sa promulgation, le décret³¹³ de proclamation de la situation d'urgence sur le territoire des *Fivondronam-pokotany* d'*Antananarivo-Renivohitra*, *Antananarivo-Avaradrano* et *Antaninarivo-Atsimondrano*, *Faritany* d'*Antananarivo*, le 22 juillet 1991. En effet, les protagonistes de la crise n'arrivent pas à se mettre d'accord sur un consensus et Didier Ratsiraka se trouve d'autant plus acculé qu'un gouvernement insurrectionnel se constitue à la mi-juillet 1991 et que la manifestation populaire s'intensifie de jour en jour.

La proclamation de la situation d'urgence par le décret du 22 juillet active, dans la capitale, le contrôle de la circulation des personnes et des véhicules, celui du ravitaillement et des armes, ainsi que toute mesure « jugée utile » pour assurer la sécurité et l'ordre publics³¹⁴. La mise en œuvre de cet état d'exception, comme ce fût déjà le cas par le passé et comme ce sera encore le cas en 2002, semble être au mieux un pis-aller, au pire un procédé jupitérien de dernier ressort pour tenter de se maintenir au pouvoir et pour écarter les menaces potentielles qui pourraient venir l'ébranler. En effet, la situation d'urgence de 1991 est un cadre idéal pour servir de légitimation à des répressions sanglantes de la part des dirigeants et des abus de toute nature, susceptible d'installer un désordre – volontaire ? – pour justifier la prise de mesures plus autoritaire et arbitraire. Cette crise connaît son apogée la journée du 10 août lors de laquelle aura lieu ce que d'aucuns qualifient de « marche de la liberté »³¹⁵ vers le palais présidentiel de Iavoloha. Bien que les versions divergent sur les circonstances et les faits, cet événement tragique et sanglant restera dans les mémoires. En voici quelques-unes :

« [...] les forces vives ont bien calculé leur coup, et ont accepté le risque d'une riposte sanglante de la part de la garde républicaine [...] Le président est tombé dans un piège d'où il n'a pas pu sortir honorablement. La riposte à cette marche (jets de grenades à l'aide des frondes, tirs menés d'un hélicoptère, poursuite à pied, tirs avec balles réelles, opérations de fouille menées dans les villages voisins), engendre un nombre élevé de victimes, quelques dizaines selon la version officielle, plusieurs centaines de victimes et de disparus selon les Forces vives [...] le président ne pouvait pas sortir indemne moralement de cette épreuve. »³¹⁶

« [...] Ce qui s'ensuivit est indescriptible : sans que j'aie entendu la moindre sommation, des détonations et des langues de feu sortirent des feuillages, des corps tombèrent ; devant moi, sur les terrains vagues par où je pensais rejoindre la route, des corps étaient projetés, je le suppose, par l'explosion des mines ; surgissant de derrière les bois, un hélicoptère nous survolait à basse altitude et jetait des grenades (offensives ou défensives ?) sur les manifestants, l'une d'elles, une des premières, tomba à la place où

³¹³ Décret n° 91-388 du 22 juillet 1991 proclamant la situation d'urgence sur le territoire des *Fivondronam-pokotany* d'*Antananarivo-Renivohitra*, *Antananarivo-Avaradrano* et *Antaninarivo-Atsimondrano*, *Faritany* d'*Antananarivo*, *Journal officiel* du 29 juillet 1991, p. 1181.

³¹⁴ Article 2 du décret du 22 juillet 1991, *ibid.*

³¹⁵ Charlotte-Arrisoa Rafenomanjato, *op. cit.*, p. 75.

³¹⁶ Bertin Razafimpahanana, *op. cit.*, p. 97-98.

j'étais assise quelques minutes auparavant, c'est-à-dire près des maisons du village ; sortant des bois, des militaires armés, masqués, chargeaient la foule qui fuyait soit par la route, soit dans les rizières où les corps sautaient sur des mines. »³¹⁷

La version du président Didier Ratsiraka lui-même mérite un intérêt spécifique. Elle a été livrée à Cécile Lavrard-Meyer qui a produit un ouvrage inédit³¹⁸ de plus de 600 pages en 2015, fruit de plus de 70 heures d'entretiens exclusifs passées avec l'ancien président. Interrogeant Didier Ratsiraka avec hardiesse et rigueur sur le « drame »³¹⁹ du 10 août 1991, Cécile Lavrard-Meyer recueille un témoignage formulé de manière ingénieuse et chatoyante et maîtrisée, qui, quand bien même serait serti d'une part de vérité, ne peut être que partial et tendancieux de la part du président dont les hautes fonctions de l'époque et le devoir de mémoire collective empêchent un *mea culpa* absolu.

Ainsi soutient-il que l'opposition avait « instrumentalisé la foule avec les curés et les francs-maçons »³²⁰ avec une ferme intention de le tuer, confirmée par cet avertissement qui lui serait parvenu : « Monsieur le président, méfiez-vous, ils ne vont pas venir pacifiquement comme ils le prétendent avec l'Évangile et la Bible, mais avec des revolvers et des kalachnikovs : ils ont l'intention de se débarrasser de vous, éventuellement pour faire un nouveau couple Ceausescu. »³²¹

Replié dans son palais, protégé par les gardes présidentielles et environ 500 *Antandroy*³²² munis de lance-pierres et dépêchés par Monja Jaona, il n'aurait donné pour ordre de que tirer dans les jambes si la foule réussissait à parvenir à la barrière située à l'entrée du palais ou à moins de 600 mètres de celui-ci, ce qui, selon lui, n'avait pas eu lieu. Par ailleurs, il prétend que les seules ripostes dirigées vers la foule auraient d'abord été des jets de lance-pierres, puis des grenades lacrymogènes lancées depuis un hélicoptère et enfin des éventuels tirs d'intimidation sur une voiture noire, supposée transporter Albert Zafy – un de ses principaux ennemis – sans que ces tirs n'aient tué ou blessé qui que ce soit. Au contraire, les Forces vives voulant leurs martyrs, ce serait leurs meneurs qui auraient lancé des grenades offensives, trafiquées pour être meurtrières, et qui auraient été les auteurs des

³¹⁷ Témoignage recueilli par Charlotte-Arrisoa Rafenomanjato, *op. cit.*, p. 76-77.

³¹⁸ Cécile Lavrard-Meyer, *Didier Ratsiraka. Transition démocratique et pauvreté à Madagascar. Entretiens avec un président de la République malgache*, Paris, Karthala, 2015.

³¹⁹ *Ibid.*, pp. 371-388.

³²⁰ *Ibid.*, p. 373.

³²¹ *Ibid.*, p. 373.

³²² Les *Antandroy* constituent une des 18 ethnies de la Grande Île.

impacts de balles retrouvés sur l'hélicoptère initialement destiné à l'évacuation du président. Ainsi, poursuit-il son témoignage :

« On n'a jamais eu aucune mine [...] On n'avait pas de mine à Iavoloha [...] Le soir, j'ai demandé au médecin directeur de l'HOMI, l'hôpital militaire, de me donner la photocopie des autopsies pratiquées suite à ces événements – il était de la promotion de Zafy Albert, encore une fois, la grande équipe : ils ont fait leurs études de médecine ensemble à Paris –. J'ai demandé combien de morts il y avait eu. Il m'a dit : "Quatorze. Huit côté assaillants, six côté Monja Jaona. Morts par écrasement ou par éclats métalliques. Aucune mort par balle". Aucune mort par balle. »³²³

En tout état de cause, la proclamation de la situation d'urgence en juillet 1991 n'aura permis ni de contenir ces débordements, ni de maintenir Didier Ratsiraka au pouvoir, ni de fournir l'accès à une sortie de crise. En effet, la sortie de cette crise politique sera amorcée par la signature de la Convention du 31 octobre 1991³²⁴ et sera concrétisée, du moins formalisée, par la tenue des élections au début de l'année 1993 qui permettent à Albert Zafy d'être élu président de la troisième République, avec une constitution placée sous le signe du bicamérisme et d'un régime parlementaire. Cependant, les instabilités politiques qui minent ce pouvoir sont à la faveur du retour de Didier Ratsiraka qui gagne les élections présidentielles de 1996 et qui y restera jusqu'à la crise politique de 2002 l'opposant à Marc Ravalomanana.

En effet, la résurgence de l'état d'exception apparaît en 2002, consécutivement aux résultats controversés de l'élection présidentielle du mois de décembre de l'année précédente³²⁵. L'état de nécessité nationale est proclamé pour une durée de trois mois sur toute l'étendue du territoire national par un décret³²⁶ signé par Didier Ratsiraka et son Premier ministre Tantely Andrianarivo le 22 février 2002, le même jour où Marc Ravalomanana, son adversaire, décide de s'autoproclamer président de la République. Ce décret rappelle toutes

³²³ Cécile Lavrard-Meyer, *Didier Ratsiraka. Transition démocratique et pauvreté à Madagascar. Entretiens avec un président de la République malgache*, op. cit., p. 377.

³²⁴ La convention du 31 octobre 1991, nommée également Convention de Panorama en raison du nom de l'hôtel dans lequel elle a été signée par tous les protagonistes, prévoit la transition qui va durer 18 mois, maintenant Didier Ratsiraka comme président de la République, mais avec des prérogatives extrêmement limitées, désignant Albert Zafy comme président de la Haute autorité de l'État avec un pouvoir élargi, mettant en place un comité de redressement économique et social et un gouvernement à former, avec Guy Willy Razanamasy comme Premier ministre.

³²⁵ Pour en savoir plus, voir Razafindrakoto Mireille et Roubaud François, « Le scrutin présidentiel du 16 décembre 2001. Les enjeux d'une élection contestée », *Madagascar, les urnes et la rue, Politique africaine*, n° 86, Paris, Karthala, 2002, pp. 18-45 ou Patrick Rajoelina, *Madagascar. Le duel, Journal des « deux cents jours » qui ont fait vaciller la nation malagasy 16 décembre 2001 – 3 juillet 2002*, Paris, L'Harmattan - Ako, 2005.

³²⁶ Décret n° 2002-123 du 22 février 2002 portant proclamation de l'état de nécessité nationale, en annexe de l'ouvrage : SeFaFi, l'Observatoire de la vie publique à Madagascar, *Libertés publiques, les leçons d'une crise*, Antananarivo, SeFaFi, 2002, pp. 182-187, références du *Journal officiel* restant introuvables.

les mesures applicables déjà énoncées dans la loi du 18 juillet 1991 relatives aux situations d'exception.

L'imbroglia sans nom, la subversion politique, les échauffourées et affrontements plus violents, voire meurtriers, qui pleuvent à l'époque, ne permettent pas d'apprécier de manière précise la mise en œuvre de cet état d'exception qui conduira, comme les précédents, à l'éviction du président en exercice non sans avoir usé, voire abusé, de tous les cryptopouvoirs spéciaux que lui confère le dispositif. Toutefois, il peut être avancé que dans la pratique, cet état d'exception de 2002 aura permis de suspendre une grande partie des libertés publiques, sans qu'elle ait pu arrêter l'ascension de l'ancien maire de la capitale, Marc Ravalomanana, comme l'écrit Patrick Rajoelina : « [...] (cela) n'empêche pas Marc Ravalomanana de participer, le dimanche 24 février, à un culte œcuménique avec quelque 100 000 de ses "fidèles" dans le centre-ville. C'est sous la protection de ce bouclier humain qu'il rejoint le lieu de culte, et ce malgré les rumeurs les plus folles qui circulent tout le week-end dans la capitale à propos de son arrestation imminente. »³²⁷

Le 26 février, Marc Ravalomanana nomme un Premier ministre, Jacques Sylla, alors que le gouvernement de Ratsiraka continue de clamer sa légitimité. Un flou politico-juridique réside également concernant la proclamation supposée – alors que l'état de nécessité nationale était déjà en vigueur – de la loi martiale par Didier Ratsiraka le 28 février 2002. Cette hypothèse est mentionnée par quelques articles de presse, analyses³²⁸ ou témoignages de manière relativement délayée, mais dont toute trace officielle semble avoir disparu des archives publiques consultées.

Enfin, la crise de 2009, bien qu'impliquant deux fois le transfert des pleins pouvoirs, mérite de faire l'objet d'une analyse à part en ce qu'il ne s'agit ni d'une situation d'urgence, ni d'un état de nécessité nationale, ni encore d'une loi martiale tels qu'expressément formulés

³²⁷ Patrick Rajoelina, *Madagascar. Le duel, Journal des « deux cents jours » qui ont fait vaciller la nation malagasy 16 décembre 2001 – 3 juillet 2002*, op. cit., p. 45.

³²⁸ Ainsi, des analyses pourtant assez complètes comme celles de Patrick Rajoelina ou d'autres sur les événements de 2002 ne semblent faire que brièvement mention de cette loi martiale : « Le 28 février 2002, Didier Ratsiraka nomme le général de division Léon Claude Raveloarison gouverneur militaire chargé d'appliquer la loi martiale. *Merina* (originaire de la région d'Antananarivo, sur les hautes terres centrales), ancien patron de l'Académie militaire et soucieux d'éviter tout bain de sang, cet officier général dit "vouloir d'abord privilégier la négociation". Il fait figure de modéré dans le camp du président sortant. Poursuivant dans sa logique... et malgré la loi martiale, le vendredi 1^{er} mars 2002, Marc Ravalomanana présente le gouvernement dirigé par Jacques Sylla [...] "Je veux tout faire pour négocier, y compris pour la levée des barrages, avant d'utiliser les pouvoirs que m'octroie cette loi martiale" », *ibid.*, p. 48.

dans la loi du 18 juillet 1991 relative aux situations d'exception ou dans la constitution en vigueur à l'époque.

SECTION II. LES RESULTANTES DE LA MISE EN APPLICATION DE L'ÉTAT D'EXCEPTION A MADAGASCAR DEPUIS 1960³²⁹

A. Pratique du principe de la confusion des pouvoirs

À Madagascar, les états d'exception répétés conduisent à une certaine pratique de la confusion des pouvoirs. Si cette pratique se manifeste également et régulièrement en dehors des périodes au cours desquelles des pouvoirs de crise sont en vigueur, ceux-ci sont de nature à les intensifier, ou plutôt à les aggraver. Pour mieux saisir ce mécanisme, il convient de revenir aux fondements de la notion même d'État et de démocratie.

Tout d'abord, les trois éléments constitutifs de l'État malgache sont nettement identifiés et identifiables : un pouvoir normatif et coercitif, institutionnalisé sur la forme mais déliquescent sur le fond, une population malgache dont la relative unification fait coïncider la notion d'État et de nation et un territoire délimité, bien que la souveraineté française sur les micro-îles éparses de l'Océan indien et du Canal de Mozambique font l'objet d'une contestation de la part de Madagascar.

Ensuite, comme le souligne Olivier Duhamel, « L'État est cette idée d'une puissance organisée de la communauté sur chacun de ses membres et d'une puissance permanente dissociée de son titulaire passager. »³³⁰ Cette puissance tire sa légitimité d'un contrat fondateur supposant le consentement du peuple, condition de sa durabilité, et se traduisant par une constitution. Cela rejoint la conception, qu'elle soit jusnaturaliste ou positiviste, de l'État de droit, c'est-à-dire d'un État soumis au droit.

À Madagascar pourtant, ces trois hypothèses – le pouvoir désincarné de celui qui l'exerce, le contrat social d'interprétation rousseauiste et l'État de droit démocratique d'inspiration occidentale – semblent remises en question. Tout d'abord, la dissociation entre le pouvoir politique, d'une part, et celui qui l'exerce, d'autre part, est une fiction démontrée

³²⁹ Certaines des approches développées dans cette section ont fait l'objet d'une publication : Tsiory Razafindrabe, « État d'exception et péripéties de l'État de droit. La dynamique des crises politico-constitutionnelles à Madagascar », Razafindrakoto Mireille, Roubaud François et Wachsberger Jean-Michel (dir.), *Madagascar, d'une crise à l'autre : ruptures et continuités*, op. cit.

³³⁰ Olivier Duhamel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Seuil, 2011, p. 18.

par les faits qui, au contraire, est en faveur d'une incarnation forte de l'État dans la personne du gouvernant. Hormis une forme de gabegie évidente des biens publics dans la pratique du pouvoir, les régimes malgaches successifs se sont caractérisés et sont caractérisables par les personnalités de leurs dirigeants. Ainsi, on distingue nettement la politique pro-française du président Philibert Tsiranana de celle à connotation socialiste, voire anti-occidentale, du président Didier Ratsiraka, ou ces deux politiques du libéralisme décomplexé et revisité du président Marc Ravalomanana. Les exemples peuvent être multiples.

De plus, les perceptions séculaires et traditionnalistes ancrées dans l'imaginaire collectif des Malgaches une personnification du chef dont l'autorité, quasi mystifiée, reste difficilement contestable jusqu'à ce qu'une « faute » grave vienne la discréditer. À cela s'ajoute l'impossibilité d'une transposition *stricto sensu* de la notion de contrat social. En effet, bien qu'elle offre de nombreuses garanties textuelles et qu'elle manifeste formellement des idéaux nationaux, la constitution ne semble pas émaner d'une véritable volonté populaire – sans aller jusqu'à prétendre que les Malgaches soient profondément anti-constitutionnalistes – et ne reflète pas un pacte sacré entre gouvernants et gouvernés ; les premiers n'hésitent pas à l'instrumentaliser ou encore à l'éclipser quand il s'agit de la défense de leurs intérêts, et les seconds ne semblent pas s'identifier à cette norme importée et éloignée de leurs traditions et de leur quotidien. Enfin, l'État de droit démocratique semble n'être au mieux qu'une invention illusoire, sinon une hérésie, dont les tentatives d'application paraissent largement discutables, si tant est qu'elles existent réellement.

La combinaison de ces différents facteurs contribue à une confusion des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. En effet, le principe de la séparation des pouvoirs semble remis en cause au profit du pouvoir partisan et ces trois pouvoirs se confondent dans la volonté du président de la République qui, en l'absence de contre-pouvoir et de moyens de contrôle efficaces, se pose en despote absolu jusqu'à son éviction. Cette omnipotence de l'institution présidentielle et cette concentration des pouvoirs entre les mains d'une seule personne sont exacerbées par les états d'exception qui font l'objet d'une pratique singulière à Madagascar, questionnant ainsi la défaillance de la protection des droits et libertés individuelles et collectives.

B. Protection défaillante des droits et libertés

Se pose ici la question de la protection des droits fondamentaux et des libertés individuelles dans le cadre des états d'exception. En effet, les théories contemporaines classiques permettent de comprendre qu'une atténuation de cette protection puisse être envisageable si les mesures nécessaires au rétablissement de la situation l'exigent. Les modalités de cette atténuation sont généralement contenues dans la norme fondamentale, les lois nationales relatives à l'état d'exception ou encore les conventions internationales auxquelles les États parties sont signataires. Toutefois, ces garanties textuelles ne sont, bien souvent, que le reflet d'une déclaration d'« intention » et d'une certaine volonté d'affirmer une adhésion à des règles communément admises. Les fondements et les mécanismes de l'État et de la société internationale devenant « ultra-normés », il est de convenance d'adhérer aux principes classiques, non seulement de protection des droits fondamentaux et des libertés individuelles, mais aussi de reconnaître l'éventualité de leur suspension dans des situations exceptionnelles et à certaines conditions.

Malgré ces conventions et ces convenances destinées à limiter certains abus, il est néanmoins fréquent d'observer, dans la pratique des états d'exception, des volontés politiques s'exprimant autrement ou des dérives délibérées, involontaires ou systémiques. Le cas malgache en est une illustration. La protection des droits et libertés, déjà très lacunaires en situation normale, est complètement défaillante en situation exceptionnelle. Les atteintes portées aux droits fondamentaux et aux libertés individuelles sont généralement incontrôlées et incontrôlables.

Elles sont incontrôlées pour deux raisons : tout d'abord, l'autorité qui décide de l'état d'exception mobilise le plus souvent l'état d'exception, non comme un moyen de sauvegarde de l'État, mais comme un moyen de restauration de l'ordre antérieur ou de construction d'un ordre fantasmé. Le dispositif se transforme ainsi en dispositif de répression (des oppositions politiques, des contestations populaires, etc.), avec un objectif précis qui se soucie moins de la protection des droits et libertés que de la conservation du pouvoir.

Ensuite, ces atteintes sont incontrôlées parce qu'elles ne font pas l'objet de contrôle juridictionnel *a posteriori*. Il s'agit d'une problématique majeure qui permet de constater les travers d'une institution judiciaire malgache inefficace, impuissante et empêchée. Les dérives supposées ou manifestes qui ont pu être commises au moment des états d'exception

malgaches n'ont jamais pu être faire l'objet d'une traduction en justice de leurs auteurs. À aucun moment et sans réserve.

Par ailleurs, les atteintes portées aux droits fondamentaux et aux libertés individuelles s'avèrent difficilement contrôlables en raison de la situation confuse qui règne lors des moments d'exception. La présence de l'État est très sporadique sur l'ensemble du territoire national. Le manque de centralisation et de clarté de l'information et de la communication rend son action difficilement estimable et contrôlable. Une grande partie de la population reste sans connaissance et sans appréciation des exactions punitives qui ont pu être conduites, la plupart d'entre elles étant commises de manière relativement dissimulée ou inaccessible.

Un parallèle peut être établi avec l'analyse de la justice d'exception faite par Vanessa Codaccioni lorsqu'elle traite, pour le cas français, la question de la Cour de sûreté de l'État³³¹ créée par le général de Gaulle. Selon l'auteure :

« [...] la justice d'exception s'est surtout matérialisée par une multitude de tribunaux spéciaux temporaires, souvent composés de militaires, et institués par les gouvernants en contexte de crise pour éradiquer une cible politico-pénale déterminée [...] Cette multiplicité des juridictions chargées de la punition des ennemis intérieurs, qui conduit à leur superposition ou à leur remplacement les unes par les autres dans le temps, découle directement de la concentration des pouvoirs de l'exécutif en contexte de crise, et de la possibilité qui lui est accordée de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la conservation de l'État [...] Il s'agit pour le pouvoir exécutif d'augmenter les chances de réprimer le plus grand nombre d'individus, le plus rapidement et le plus sévèrement possible [...] Ces juridictions d'exception, comme toutes celles qui, dans le passé, ont eu pour origine une décision de l'exécutif, sont avant tout le bras judiciaire du chef de l'État. Elles sont dès lors instituées de manière à correspondre à ses représentations de la justice, de l'exception, et de l'institution étatique, et surtout créées dans l'objectif de réprimer les cibles qu'il a lui-même construites et désignées [...] les "comploteurs", les "traîtres", ou les "fauteurs de troubles à l'ordre public" et, plus généralement, à défendre l'État contre ses agresseurs. »³³²

³³¹ Pour une mise en contexte de la conceptualisation de Vanessa Codaccioni sur la Cour de sûreté de l'État, il paraît important de revenir sur l'arrêt Canal du Conseil d'État français rendu le 12 octobre 1962 qui est à l'origine de la création de cette juridiction. En effet, cet arrêt conteste la légalité et la régularité des conditions de création de la Cour militaire de Justice créée en juin 1962, ainsi que ses décisions judiciaires prises en contexte de crise, dont la condamnation à la peine capitale d'André Canal, chef de l'OAS Métro. Cette position conflictuelle du Conseil d'État vis-à-vis de celle du pouvoir exécutif entraîne la remise en cause et la réforme de la juridiction administrative, de même que la création du Tribunal de la sûreté de l'État. Ainsi, selon l'auteure : « la Cour de sûreté est principalement née du conflit qui oppose la plus haute juridiction administrative au chef de l'État quant à l'étendue des pouvoirs de l'exécutif, la définition à donner aux "circonstances exceptionnelles" et le degré d'atteintes aux droits pouvant en découler », Vanessa Codaccioni, *Justice d'exception. L'État face aux crimes politiques et terroristes*, Paris, CNRS Éditions, 2015, pp. 43-45. Cet aboutissement témoigne du tour de force qui tourne en faveur de l'exécutif dès lors qu'il s'agit de décider en période exceptionnelle.

³³² *Ibid.*, p. 32, p. 37, p. 39 et p. 48.

Une transposition des grandes lignes dégagées par cette analyse peut être faite pour Madagascar et plus particulièrement sur le cas de la création, en 1975, d'un tribunal militaire. Rappelons que la loi martiale est proclamée sur toute l'étendue du territoire national par le décret n° 75-001 du 11 février 1975 suite à l'assassinat du colonel Richard Ratsimandrava, nommé à la succession du général Ramanantsoa pour diriger le pays. Les atteintes graves aux droits et libertés sont dictées par la composition et les spécificités de ce tribunal. Cette juridiction est composée, d'une part, des magistrats civils nommés directement par le président de la République, et d'autre part, par des juges militaires désignés par le gouverneur militaire. Même si le fonctionnement des juridictions ordinaires n'est pas suspendu par la création de cette juridiction d'exception, leur travail se trouve considérablement impacté par la possibilité, pour l'autorité militaire, d'interdire ou de suspendre les audiences, ou de les imposer à huis clos sous protection de la force armée.

Antérieurement dans cette recherche³³³, il est fait mention de la démesure des compétences et des méthodes de ce tribunal d'exception : aucune d'obligation de dresser d'acte d'accusation, possibilité de dérogation au Code de procédure pénale et au Code de justice du service national, comparution seule de l'accusé à moins de trouver un défenseur dans l'immédiat ou si la peine de mort est encourue, instruction à l'audience, décision rendue séance tenante sans possibilité de recours, inapplicabilité de toute disposition du droit commun relatives au sursis et aux circonstances atténuantes, etc.

Au-delà de l'atteinte aux droits et garanties de la défense, ce sont les principes généraux du droit qui sont largement mis à mal. En effet, et même sans la création d'une juridiction d'exception, ce sont de nombreux droits et libertés qui sont altérés par les états d'exception, sans possibilité de recours, ni contrôle *a posteriori*³³⁴. Pour cela, il suffit de porter une attention soucieuse sur ce que permettent les différents textes juridiques malgaches (loi, ordonnance, décret de proclamation ou arrêté d'application) relatifs à l'état d'exception : limitation de la circulation des personnes et couvre-feu, perquisition à domicile de jour comme de nuit, limitation du port d'arme, assignation à résidence, interdiction de manifestations et de réunions, contrôle des médias, des échanges téléphoniques et postaux, suspension d'élections, etc.

³³³ Voir *supra*.

³³⁴ La jurisprudence en matière de contrôle des mesures prises en contexte de crise est inexistante à Madagascar.

Ces considérations confirment l'analyse de Vanessa Codaccioni qui voit dans les juridictions d'exception le « bras judiciaire du chef de l'État... pour réprimer les cibles qu'il a lui-même construites et désignées », avec un souci moindre pour ce qui s'agit de la protection des droits et des libertés.

Ce début d'analogie avec le cas français ouvre la voie à d'autres questionnements comparatifs et transdisciplinaires sur le concept d'état d'exception et de pouvoirs de crise.

C. Contours disciplinaires imprécis et approche comparatiste du concept d'état d'exception et de pouvoirs de crise

Si l'étude de l'état d'exception à Madagascar peut susciter l'intérêt à plus d'un titre, il convient, dans un premier temps, de revenir sur ce concept avant de mettre en regard le cas malgache avec d'autres cas d'études. Dans un deuxième temps, l'analyse des pratiques juridiques et politiques malgaches pourra contribuer à une meilleure compréhension des constantes et des invariables de l'état d'exception à Madagascar.

Afin de mieux saisir l'état d'exception à Madagascar depuis l'indépendance du pays, il convient de revenir sur le concept même d'état d'exception. Les traditions juridique et historique ont largement admis qu'une crise qui, par son intensité et par son caractère imprévu, est de nature à mettre en péril l'État de droit, exigeait des mécanismes de gestion exceptionnels pour y remédier. Ainsi, l'état d'exception peut être compris comme « une situation dans laquelle, en invoquant l'existence de circonstances exceptionnelles particulièrement dramatiques et la nécessité d'y faire face – on songe par exemple à une catastrophe naturelle, une guerre, une insurrection, des actes terroristes ou une épidémie –, on suspend provisoirement l'application des règles qui régissent ordinairement l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics et l'on en applique d'autres, évidemment moins libérales, qui conduisent à une plus grande concentration du pouvoir et à des restrictions aux droits fondamentaux »³³⁵. C'est l'autorité souveraine qui a la faculté de « décider de » ce qui est exceptionnel et de « décider pendant » la situation exceptionnelle.

La diversité des situations exceptionnelles mérite ici une attention particulière. En effet, si les périls ayant justifié le recours à l'état d'exception à Madagascar sont principalement, voire toujours, de nature politique et ont trait à des enjeux de pouvoir, il faut souligner que dans d'autres pays du monde, des menaces de natures différentes ont pu justifier l'état d'exception (terrorisme en Tunisie et en France, catastrophes nucléaires au Japon, etc.).

Mais l'état d'exception est surtout une notion dont le champ disciplinaire reste assez flou. C'est un concept qui pourrait appartenir à la fois au domaine de la science politique, du droit et de la philosophie. Par ailleurs, face à la multiplicité des menaces auxquelles l'État de droit se trouve confronté de nos jours, il n'est pas toujours aisé de distinguer le « normal » de l'« exceptionnel », à tel point que certains auteurs affirment que l'exception serait devenue la

³³⁵ Michel Troper, « L'état d'exception n'a rien d'exceptionnel », in *L'exception dans tous ses états*, op. cit., p. 163.

régle dans certains États. C'est ce qu'illustre, par exemple, Marie-Laure Basilien-Gainche à travers l'étude du cas colombien³³⁶.

La doctrine nous offre plusieurs interprétations de l'état d'exception, selon qu'on considère ce concept comme relevant du système juridique ou comme un phénomène extrajuridique. L'étude du concept de « nécessité » est ici fondamentale car elle contribue à la définition du champ disciplinaire de l'état d'exception. Le principe de « *necessitas legem non habet* » a été interprété de deux manières différentes. Cette expression pouvait, d'une part, être traduite par « nécessité n'a pas de loi » et, d'autre part, par « nécessité crée sa propre loi ». Il ne faut pas penser ici que la nécessité a pour objectif de rendre licite l'illicite, mais plutôt qu'elle justifie une transgression exceptionnelle dans un cas précis. Ainsi donc, « la théorie de la nécessité n'est ici rien d'autre qu'une théorie de l'exception (*dispensatio*), en vertu de laquelle un cas singulier est soustrait à l'obligation de l'observation de la loi. Selon ce point de vue soutenu notamment par Giorgio Agamben, la nécessité n'est pas une source de loi et ne suspend pas non plus au sens propre la loi : elle se limite à soustraire un cas singulier à l'application littérale de la norme ». Le caractère obligatoire de la loi disparaît donc dans une situation de nécessité.

Par ailleurs, une étude sur l'état d'exception, pour la période post-1960 à Madagascar, ou quel que soit le cadre spatio-temporel, ne peut écarter l'analyse schmittienne de la dictature³³⁷, particulièrement celle du président du *Reich* d'après l'article 48 de la Constitution

³³⁶ Marie-Laure Basilien-Gainche, *État de droit et état d'exception : étude d'une relation dialectique à partir du constitutionnalisme colombien*, thèse de doctorat en droit public sous la direction de Jean-Michel Blanquer, soutenue en 2001 à l'Université Paris 3, Paris.

³³⁷ La notion de dictature a profondément évolué au fil des années. Sa définition par Carl Schmitt ne correspond pas aux définitions que cette notion a pu acquérir dans les analyses récentes. En effet, à l'époque de la République romaine, la dictature était cette institution qui s'appliquait dans un cadre circonstanciel et temporel bien déterminé et avait pour finalité d'affronter une grave crise de caractère inhabituel. Or, ce sens attribué au concept de dictature s'est de plus en plus effacé, au profit d'une autre interprétation. « Dans le droit public moderne, on a coutume de définir comme dictatures les États totalitaires modernes nés de la crise des démocraties après la première guerre mondiale. Ainsi, tant Hitler que Mussolini, tant Franco que Staline sont présentés indifféremment comme des dictateurs. Mais ni Mussolini, ni Hitler ne sauraient être techniquement définis comme tels. Mussolini était le chef du gouvernement, légalement investi de cette charge par le roi, tout comme Hitler était le Chancelier du Reich, nommé par son président légitime. Ce qui caractérise le régime fasciste et le régime nazi, c'est, on le sait, qu'ils laissèrent subsister les constitutions en vigueur (respectivement la Constitution albertine et la Constitution de Weimar), en accompagnant, suivant un paradigme qui a été subtilement défini comme « état dual », la constitution légale d'une seconde structure, souvent juridiquement non formalisée, qui pouvait exister à côté de l'autre grâce à l'état d'exception. Le terme « dictature » est tout à fait inadapté pour rendre compte du point de vue juridique de ces régimes, tout comme du reste la stricte opposition

de Weimar. La théorie schmittienne de l'état d'exception en Allemagne (*Ausnahmezustand*) continue de représenter une référence. En effet, en analysant la pensée de Carl Schmitt sur l'état d'exception, notamment dans son ouvrage intitulé *La Dictature*, puis dans un deuxième ouvrage intitulé *Théologie politique*, et en écartant d'emblée les considérations sur ses sombres orientations nazies qui ne s'affirmeront que quelques années après ses deux écrits, une meilleure compréhension de la relation qui s'inscrit entre l'état d'exception et l'ordre juridique peut être dégagée : « Dans cette situation, une chose est claire : l'État subsiste tandis que le droit recule. La situation exceptionnelle est toujours autre chose encore qu'une anarchie et un chaos, et c'est pourquoi, au sens juridique, il subsiste malgré tout toujours un ordre, fût-ce un ordre qui n'est pas de droit. »³³⁸ La décision (en tant qu'élément déclencheur de l'état d'exception) et la norme (suspendue par celui-ci) constituent deux éléments de cet ordre. Ainsi, « dans l'état d'exception, l'État continue à exister tandis que le droit s'évanouit »³³⁹.

Plus récemment, Giorgio Agamben, autre figure-phare de la théorie de l'état d'exception, nous suggère une vision selon laquelle cette notion ne saurait appartenir uniquement au domaine du droit, tout en n'étant pas étrangère à celui-ci. Cette difficulté à accorder une définition consensuelle à l'état d'exception contribue certainement à la persistance des dérives politiques résultant de l'usage de cet ordonnancement spécial, à Madagascar comme ailleurs. Le philosophe italien qualifie *a fortiori* l'état d'exception comme un « *no man's land* entre le droit public et le fait politique et entre l'ordre juridique et la vie ».

De plus en plus, les juristes semblent manifester un certain intérêt à l'intégration de ce concept de nécessité dans l'ordre juridique, conduisant certains théoriciens comme Romano à le considérer comme source première et originaire de la loi. La nécessité n'a pas de loi, toutefois, elle est créatrice de nouvelles normes. En situation exceptionnelle, « le fait se transforme donc en droit [...] un seuil d'indécidabilité dans lequel *factum* et *jus* s'estompent l'un dans l'autre »³⁴⁰.

Concernant l'inscription de l'état d'exception dans l'ordre juridique, les théoriciens de l'état d'exception ne sont pas unanimes sur la nécessité de constitutionnaliser l'état

démocratie/dictature est trompeuse pour toute analyse des paradigmes gouvernementaux actuels dominants », Giorgio Agamben, *État d'exception. Homo sacer*, op. cit., p. 82.

³³⁸ Carl Schmitt, *Théologie politique*, op. cit., p. 22.

³³⁹ *Ibid.*

³⁴⁰ Giorgio Agamben, *État d'exception. Homo sacer*, op. cit., p. 51.

d'exception. Cette démarche de constitutionnalisation des pouvoirs de crise est souvent remise en cause pour plusieurs raisons. D'une part, une législation préalable ne permettrait pas de répondre efficacement à la situation particulière en raison du caractère par définition imprévisible de l'état d'exception. D'autre part, un tel cadre tendrait à fausser la distinction entre l'état normal et l'état extraordinaire, et fournirait ainsi les outils d'une dictature légale permanente. L'utilité de la constitutionnalisation ou de la légalisation de l'état d'exception divise donc les opinions.

Carl Schmitt, par exemple, a longtemps critiqué toute forme préalable de régulation constitutionnelle ou légale d'une situation qui, par essence, ne puisse pas être prévue. C'est ainsi que les États ont adopté des orientations et des pratiques séparées concernant la consécration, ou non, dans la constitution ou dans le cadre légal de l'état d'exception. Par exemple, la France ou l'Allemagne ont constitutionnellement consacré des dispositions constitutionnelles relatives à l'état d'exception, tandis que les États-Unis ne les ont pas élaborées. Dans le cas de Madagascar, l'état d'exception s'est inséré très tôt dans le cadre normatif, avant même le processus de décolonisation.

Même entre les pays dans lesquels l'état d'exception est constitutionnellement prévu, l'ordonnancement juridique n'a pas véritablement la même étendue, ni tout à fait la même substance. Dans ce prolongement, une étude comparative entre le cas de Madagascar et celui du Cap-Vert peut offrir des pistes de réflexion significatives³⁴¹. En effet, ce sont deux pays dans lesquels l'état d'exception se trouve consacré dans la norme fondamentale. Cependant, une étude comparative de la Constitution malgache révisée de 1992 et la Constitution capverdienne révisée de 1981, toutes deux en vigueur dans les années 1990, nous apprend que le degré de constitutionnalisation diffère considérablement.

D'une part, l'état d'exception est fortement encadré dans la Constitution du Cap-Vert. Il fait l'objet de vingt-deux articles³⁴², touchant à la fois les droits et devoirs des citoyens, l'exercice et l'organisation du pouvoir politique, ainsi que les garanties de défense et de révision de la constitution. Ces dispositions constitutionnelles encadrent avec une grande fermeté la motivation et la durée de l'état de siège et de l'état d'urgence, tout en précisant expressément l'obligation de maintien de certains droits fondamentaux. De même, cette constitution mentionne l'interdiction de dissolution de l'Assemblée nationale, l'impossibilité

³⁴¹ Jean du Bois de Gaudusson, Gérard Conac et Christine Dessouches, *op. cit.*, pp. 149-206 et 380-408.

³⁴² Il s'agit des articles 25, 108, 147, 156, 160, 164, 166, 171, 187, 191, 215, 270, 277, 278, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, et 315 de la Constitution révisée de la République du Cap-Vert de 1981.

de tenue d'opération électorale, ainsi que la proscription des révisions constitutionnelles pendant toute la durée de l'état d'exception.

Dans le système politique capverdien, le pouvoir législatif détient un rôle important en situation de crise car c'est l'Assemblée nationale qui autorise ou ratifie la déclaration de l'état d'urgence ou de l'état de siège faite par le président de la République, après une demande motivée de celui-ci et avec la consultation du gouvernement. L'Assemblée nationale dispose aussi de la compétence d'un contrôle *a priori* et *a posteriori* de l'application de l'état de siège et de l'état d'urgence. D'autre part, dans la Constitution malgache révisée de 1992, seuls deux articles sont relatifs à l'état d'exception³⁴³. Ceux-ci soulignent principalement les prérogatives du président de la République en temps de crise et relèguent au domaine de la loi, texte juridiquement inférieur à la constitution dans la hiérarchie des normes, les autres aspects liés à la période exceptionnelle.

Les dispositions constitutionnelles nationales viennent alors compléter le processus de définition. Ainsi, en France, l'article 16 de la Constitution de 1958, après sa révision du 23 juillet 2008 qui ajoute un dernier alinéa, dispose que :

« Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.

Il en informe la nation par un message.

Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet.

Le Parlement se réunit de plein droit.

L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes

³⁴³ Il s'agit des articles 59 et 82 de la Constitution révisée de la République de Madagascar de 1992.

conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée. »³⁴⁴

Plutôt que de constituer un instrument au service du maintien ou de la restauration de la démocratie, l'état d'urgence est, selon Giorgio Agamben, un dispositif dangereux qui aurait, au cours de l'histoire, servi les dictatures et aidé l'installation des régimes totalitaires en Europe. Le régime nazi en est l'illustration parfaite : « Le premier acte d'Hitler, après sa nomination, a été de proclamer un état d'urgence, qui n'a jamais été révoqué. Lorsqu'on s'étonne des crimes qui ont pu être commis impunément en Allemagne par les nazis, on oublie que ces actes étaient parfaitement légaux, car le pays était soumis à l'état d'exception et que les libertés individuelles étaient suspendues. »³⁴⁵

Ce n'est pas le dispositif lui-même qui représente un risque de glissement vers un tel schéma, mais la permanence spatio-temporelle de ce dispositif. Ainsi, en se référant aux événements terroristes de 2015 dans la capitale française, Giorgio Agamben pose clairement que « dans un pays qui vit dans un état d'urgence prolongé, et dans lequel les opérations de police se substituent progressivement au pouvoir judiciaire, il faut s'attendre à une dégradation rapide et irréversible des institutions juridiques »³⁴⁶.

Le climat de tension anxiogène posé par l'état d'urgence, surtout dans le cadre d'attaques terroristes, serait propice à l'émergence d'une forme de peur. Mais paradoxalement, la position française qui tendrait à entretenir cette peur est fortement critiquée par Giorgio Agamben, qui constate que « l'État a besoin de la peur pour se légitimer, il faut alors produire la terreur ou, au moins, ne pas empêcher qu'elle se produise. On voit ainsi les pays poursuivre une politique étrangère qui alimente le terrorisme qu'on doit combattre à l'intérieur et entretenir des relations cordiales et même vendre des armes à des États dont on sait qu'ils financent les organisations terroristes. »³⁴⁷ Parallèlement à cette peur, on voit s'installer dans le paysage politique français des tergiversations et des contradictions qui alimentent l'incertitude. Deux passages de l'article de Giorgio Agamben appuient cette réalité :

³⁴⁴ Concrètement, il s'agit d'intégrer au mieux la gestion de crise : pour sauvegarder les institutions de la République dans des situations d'une gravité particulière (comme la guerre ou les catastrophes naturelles), cet article vise à accroître temporairement les pouvoirs de l'exécutif et à le rendre plus réactif.

³⁴⁵ Giorgio Agamben, « De l'État de droit à l'état de sécurité », *Le Monde*, Paris, 23 décembre 2015.

³⁴⁶ *Ibid.*

³⁴⁷ *Ibid.*

« C'est dans ce cadre qu'il faut considérer le sinistre projet de déchéance de la nationalité pour les citoyens binationaux, qui rappelle la loi fasciste de 1926 sur la dénationalisation des "citoyens indignes de la citoyenneté italienne" et les lois nazies sur la dénationalisation des juifs [...] C'est la même incertitude que l'on retrouve dans le texte de la loi [française] du 20 novembre [2015] sur l'état d'urgence, qui se réfère à "toute personne à l'égard de laquelle il existe de sérieuses raisons de penser que son comportement constitue une menace pour l'ordre public et la sécurité". Il est tout à fait évident que la formule "sérieuses raisons de penser" n'a aucun sens juridique et, en tant qu'elle renvoie à l'arbitraire de celui qui "pense", peut s'appliquer à tout moment à n'importe qui. Or, dans l'État de sécurité, ces formules indéterminées, qui ont toujours été considérées par les juristes comme contraires au principe de la certitude du droit, deviennent la norme. »³⁴⁸

Dans son analyse³⁴⁹ sur les attaques terroristes qui ont touché la France en 2015, Frédéric Rolin soulève une autre problématique liée à l'état d'urgence et qui concerne non pas sa proclamation, mais la sortie de celui-ci. En effet, une fois le dispositif exceptionnel enclenché et les moyens extraordinaires déployés, et que la situation exceptionnelle doit, selon la logique, être évolutive et par conséquent être limitée dans le temps, intervient alors une étape, certes moins cruciale que celle de la gestion de la menace, mais qui demeure cependant importante pour notre analyse. Cette étape portant sur la levée de l'état d'exception n'est pas aisée à déterminer, comme le précise Frédéric Rolin : « Les modalités d'appréciation de cette évolution qui par définition n'est pas marquée par un événement mais par une absence d'événement sont beaucoup plus difficiles. »^{350 351}

Puisque les situations amenant à l'état d'exception ne sont jamais identiques au regard des circonstances, du temps historique ou encore de l'autorité gouvernante, plusieurs éléments de compréhension peuvent être fournis selon qu'on se réfère au domaine du droit ou au domaine du fait.

D'un point de vue juridique, il s'agit de déterminer si l'état d'urgence, pouvant être considéré comme un état d'exception³⁵², proclamé en France à la suite des événements terroristes du 13 novembre 2015, revêt un caractère préventif ou curatif, s'il a vocation à « prévenir un risque de trouble à l'ordre public », auquel cas le dispositif exceptionnel ne doit être levé qu'à la disparition totale du risque de menace, ou à « rétablir un ordre public troublé », et dans ce cas de figure, le dispositif exceptionnel disparaît avec la menace elle-même. L'estimation de ce caractère, préventif ou curatif, n'est cependant pas préalablement

³⁴⁸ *Ibid.*

³⁴⁹ Frédéric Rolin, « L'état d'urgence, ou comment en sortir ? », note publiée par ATYS, société d'avocats, le 26 janvier 2016.

³⁵⁰ *Ibid.*

³⁵¹ Cette problématique se pose également dans le cas malgache.

³⁵² Pour certains penseurs, l'état d'urgence est un état d'exception, pour d'autres, une nuance est à soulever.

explicitée dans le corpus normatif³⁵³, il s'agit donc d'attribuer l'un ou l'autre de ces deux caractères en fonction de la menace à gérer. Ainsi, le mode d'administration diffère selon la crise. Ce mode serait curatif dès lors qu'il s'agit d'une catastrophe environnementale ou, plus généralement, d'une calamité publique nécessitant une gestion efficace des secours, par exemple, et peut être soit curatif soit préventif quand il s'agit de contenir un péril imminent laissant présager d'une crise qui n'est pas encore survenue.

Ensuite, toujours concernant les aspects juridiques nécessaires à cette analyse, une autre interpellation survient. Comment gérer efficacement une menace, si tant est que celle-ci soit toujours différente d'une autre menace, et que les dispositions normatives à l'état d'exception, bien qu'elles laissent une large liberté d'interprétation afin justement de les rendre adaptables à ces différences, quand, la durée de l'état d'exception est généralement déterminée à l'avance, bien avant même qu'on soit dans l'incertitude de savoir à quel moment de la gestion de la crise la menace sera maîtrisée³⁵⁴ ?

Ainsi, faut-il se conformer à une lecture stricte de la loi et mettre un terme à l'état d'exception dans les délais impartis ou doit-on dépasser cette lecture et prolonger l'état d'exception jusqu'à ce que la menace disparaisse totalement ? Là encore, la variété des circonstances ne permet pas de se prononcer définitivement sur une démarche idoine. Cependant, certaines tendances majeures se dessinent. D'une part, la nécessité de prolonger indéfiniment et, dans un temps long, l'aspect de plus en plus controversé de l'état d'exception. D'autre part, les possibilités de mise en place de contrôle juridique *a posteriori* sont de plus en plus répandues. En tout état de cause et concernant la France, le concept d'état d'exception a largement évolué depuis la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence ou la mobilisation de l'article 16 de la Constitution française par le général de Gaulle en 1961.

Du point de vue factuel, il faut revenir sur le qualificatif attribué à la menace. Dans le cas d'un « péril imminent » par exemple, il s'avère que la menace est déjà certaine, bien qu'on ne sache pas encore quand ce péril aura lieu. Or, il est difficile d'avoir complètement possession des informations concrètes permettant de prouver un tel péril sans se baser

³⁵³ La loi française du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence ne tranche pas cette question lorsqu'elle dispose que : « L'état d'urgence peut être déclaré... soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique. »

³⁵⁴ La décision du 9 décembre 2005 du Conseil d'État français cite « qu'un régime de pouvoirs exceptionnels a des effets qui dans un État de droit sont par nature limités dans le temps et dans l'espace ».

partiellement sur des éléments de supposition. De plus, dans ce cas de figure, les moyens « ordinaires » de gestion de crises doivent se montrer inefficaces ou insuffisants pour qu'il faille faire appel à des mécanismes exceptionnels. Ainsi, la décision de la cessation de l'état d'exception est d'autant plus compliquée que la caractérisation du risque de péril qui a l'a provoqué est imprécise.

Afin d'éclairer le cas malgache, il convient d'étudier d'autres pays. En Amérique latine, bien qu'il semble exister une certaine tendance de rupture de l'état d'exception en tant que dispositif politique, le concept reste d'actualité en théorie et en pratique, non dénué des aspects revêches dont il fait l'objet ailleurs dans le monde. Ainsi, en Bolivie, par exemple, l'État a développé, dès le lendemain de l'indépendance en 1985, une logique d'assimilation étatique qui s'est implémentée dans la conceptualisation et la pratique de l'état d'exception, notamment en ce que cela implique de « restriction des libertés individuelles dans le but de combattre les “complots” contre l’“ordre public” »³⁵⁵.

Cette réflexion est développée par Sebastián Urioste lorsqu'il analyse les pouvoirs exceptionnels à travers l'histoire politique bolivienne³⁵⁶. Selon sa démonstration, la décision de prendre des mesures répressives, dont la justification se trouverait dans un combat contre les conspirations menaçant l'ordre public, peut vite se transformer en manigance ou en prétexte pour combattre les opposants politiques. Cela s'est d'ailleurs confirmé à plusieurs reprises dans les faits. Jusque dans les années 1960 en Bolivie, quand la « sécurité de la République » nécessitait de suspendre ou de différer les garanties constitutionnelles, la notion de *facultades extraordinarias*, facultés extraordinaires, était mobilisée. Mais il s'agissait d'une notion laissée volontairement vague pour permettre une marge de manœuvre suffisante – ou plutôt satisfaisante – aux autorités.

Ce n'est que par la suite qu'apparaît une forme de « sophistication », se traduisant par la constitutionnalisation de l'*estado de sitio*, l'état de siège. Si cette démarche permet un certain encadrement juridique, la constitution prévoyant sa propre suspension partielle en cas de perturbations caractérisées et exceptionnelles, elle ne garantit pas entièrement, en pratique, le

³⁵⁵ Sebastián Urioste, *L'exception ordinaire : la suspension temporaire des garanties constitutionnelles en Bolivie (1825-2000)*, thèse de doctorat en science politique sous la direction de Jean-Michel Blanquer, soutenue en 2010 à l'Institut d'études politiques, Paris.

³⁵⁶ Sebastián Urioste, « De la République à l'État plurinational de Bolivie. La redéfinition de l'état d'exception dans la Constitution de 2009 », communication lors de la journée des Bolivianistes du 7 juin 2018 sur le thème : *Quelles perspectives pour l'État plurinational de Bolivie ?*, organisée par le laboratoire CERAL EA 3968, Université Paris 13.

caractère arbitraire des mesures prises. C'est à l'aune de la réglementation de l'état d'urgence, par une loi de 2008, plus « maniable » et moins contraignante que les dispositions constitutionnelles, que se scelle la perpétuation de l'état d'exception comme dispositif autoritaire et répressif contre les « ennemis politiques ».

Plus récemment, en ses articles 137 à 140, le texte de la Constitution bolivienne du 7 février 2009, promulguée par Evo Morales à l'issue du référendum du 25 janvier de la même année, apporte cependant un certain nombre de nouveautés et de protection appréciable en matière d'état d'exception. Ainsi, en cas de danger pour la sécurité de l'État, de menace extérieure, de trouble intérieur ou de catastrophe naturelle, le président a le pouvoir de déclarer l'*estado de excepción* sur tout ou partie du territoire, si nécessaire.

La déclaration d'un état d'exception ne peut en aucun cas suspendre la garantie des droits ou des droits fondamentaux, le droit à une procédure régulière, le droit à l'information et les droits des personnes privées de liberté. Par ailleurs, la validité de la déclaration de l'état d'exception nécessite l'approbation ultérieure de l'Assemblée législative plurinationale, qui intervient dans les soixante-douze heures et indique les pouvoirs transférés, tout en veillant à garder des garanties de proportionnalité. La constitution va encore plus loin dans ses dispositions en ce qu'elle interdit la déclaration d'un autre état d'exception dans l'année qui suit la fin d'un précédent état d'exception, sauf autorisation législative préalable.

Le rôle de l'Assemblée législative plurinationale, assimilable à un garde-fou, se trouve ainsi renforcé, le pouvoir exécutif étant responsable devant l'assemblée, à la fois des motifs de déclenchement de l'état d'exception, mais également de l'usage des pouvoirs spéciaux conférés par la constitution et la loi³⁵⁷. Si ces dispositions apparaissent *a priori* comme soucieuses de limiter les abus inhérents aux états d'exception, il reste qu'en pratique et dans l'absolu, elles ne peuvent pas garantir une protection *in extenso*.

Les états d'exceptions évoluent différemment selon les États, leur trajectoire historique et politique et le contexte global, international, du moment. Ainsi, bien qu'ils activent avec acuité le concept de souveraineté, de décisionnisme et de territorialité, les états d'exception sont pris en compte par le droit international qui interfère avec le droit national de chaque État, aussi isolé ou protectionniste soit-il.

³⁵⁷ Articles 137 à 140 de la Constitution bolivienne de 2009.

D. Interférences entre droit national malgache et droit international en matière d'état d'exception

À l'instar de nombreux pays, Madagascar a souscrit à plusieurs traités internationaux et cette souscription entraîne nécessairement des obligations, notamment en matière de protection des droits et libertés. Cette section portera sur les interférences entre droit malgache et droit international, en s'interrogeant plus particulièrement sur la conformité des mesures d'exception aux engagements internationaux et à « légalité » internationale de ces mesures.

Dans ce domaine, le cas malgache n'est pas isolé. En effet, si nous observons la question de manière générale, la méfiance à l'égard de l'état d'exception est assez répandue. Cette méfiance peut s'expliquer par le caractère « liberticide » de l'état d'exception en raison des atteintes – autorisées – aux libertés publiques et individuelles qui instituent le fondement même de la théorie de l'état d'exception selon lequel, pour axiomatiser, « il faut savoir renoncer aux libertés pour pouvoir mieux les retrouver ». Bien que le droit international ne dispose pas de régime juridique propre réglementant l'état d'exception, le constat est qu'il n'est cependant pas totalement silencieux et peut même constituer un rempart – efficace ? – face aux atteintes abusives portées aux libertés car, excepté les cas où certaines dérogations sont permises, les États sont tenus, en théorie, de respecter les engagements de protection des droits de l'homme et des libertés.

Concernant la qualification juridique de l'état d'exception, le droit international apporte un paramétrage en identifiant la situation dans laquelle les États ont la possibilité de déroger aux libertés pour des raisons de danger menaçant leur existence ou le fonctionnement de l'État. Ainsi, des dérogations en cas d'état d'urgence sont prévues selon l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme :

« 1. En cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, toute haute partie contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international.

2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation à l'article 2, sauf pour le cas de décès résultant d'actes licites de guerre, et aux articles 3, 4 (paragraphe 1) et 7.

3. Toute haute partie contractante qui exerce ce droit de dérogation tient le secrétaire général du Conseil de l'Europe pleinement informé des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées. Elle doit également

informer le secrétaire général du Conseil de l'Europe de la date à laquelle ces mesures ont cessé d'être en vigueur et les dispositions de la convention reçoivent de nouveau pleine application. »³⁵⁸

En outre, l'article 27 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme spécifie les suspensions de garanties :

« 1. En cas de guerre, de danger public ou dans toute autre situation de crise qui menace l'indépendance ou la sécurité d'un État partie, celui-ci pourra, strictement en fonction des exigences du moment, prendre des mesures qui suspendent les obligations contractées en vertu de la présente convention, pourvu que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations imposées par le droit international et n'entraînent aucune discrimination fondée uniquement sur des considérations de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion ou d'origine sociale.

2. La disposition précédente n'autorise pas la suspension des droits déterminés dans les articles suivants : 3 (droit à la reconnaissance de la personnalité juridique) ; 4 (droit à la vie) ; 5 (droit à l'intégrité de la personne) ; 6 (interdiction de l'esclavage et de la servitude) ; 9 (principe de légalité et de rétroactivité) ; 12 (liberté de conscience et de religion) ; 17 (protection de la famille) ; 18 (droit à un nom) ; 19 (droit de l'enfant) ; 20 (droit à une nationalité) ; 23 (droits politiques). Elle n'autorise pas non plus la suspension des garanties indispensables à la protection des droits susvisés.

3. Tout État partie, qui a recours au droit de suspension, devra immédiatement informer les autres États parties à la présente convention, par le truchement du secrétaire général de l'organisation des États américains, des dispositions dont l'application a été suspendue, des motifs de la suspension et de la date fixée pour la fin de celle-ci. »³⁵⁹

Par ailleurs, l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques énonce les principes, l'obligation de notification par l'État, et précisent un certain nombre de droits indérogeables :

« 1. Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les États parties au présent pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent pacte, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale.

2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation aux articles 6, 7, 8 (par. 1 et 2), 11, 15, 16 et 18.

3. Les États parties au présent pacte qui usent du droit de dérogation doivent, par l'entremise du secrétaire général de l'Organisation des Nations unies, signaler aussitôt aux autres États parties les dispositions

³⁵⁸ Article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme, entrée en vigueur le 21 septembre 1970, amendée par les protocoles n° 11 et 14, complétée par le protocole additionnel et les protocoles n° 4, 6, 7, 12 et 13, Cour européenne des droits de l'homme, Conseil de l'Europe.

³⁵⁹ Article 27 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, adoptée à San José, Costa Rica, le 22 novembre 1969, à la Conférence spécialisée interaméricaine sur les droits de l'homme.

auxquelles ils ont dérogé ainsi que les motifs qui ont provoqué cette dérogation. Une nouvelle communication sera faite par la même entremise, à la date à laquelle ils ont mis fin à ces dérogations. »³⁶⁰

Parmi les trois textes précédemment cités, l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques concerne d'une manière certaine Madagascar, qui l'a signé le 17 septembre 1969 et l'a ratifié le 21 juin 1971. C'est, dans l'état actuel de l'avancement de nos recherches, le seul texte international qui semble avoir une immixtion dans le droit national malgache, car la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples se montre silencieuse à l'égard des dérogations qui peuvent être apportées à cette charte en cas d'état d'exception. Plusieurs hypothèses peuvent expliquer ce « silence » : est-ce que, étant entendu que la charte ne prévoit aucune dérogation à ses clauses dans n'importe quelle circonstance, cela veut dire que tous les « états d'exception » proclamés par Madagascar, mais aussi par les autres États parties, de même que le dispositif de restriction des droits et libertés qui en découle, sont automatiquement contraires à la charte ?

Pour revenir au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, on peut comprendre que l'article 4 pose plusieurs exigences de fond, ainsi que des conditions procédurales. Tout d'abord, l'évaluation et la qualification initiale de la menace sont renvoyées au droit national et doivent se faire en accord avec les réglementations constitutionnelles ou légales en matière d'état d'exception. Ensuite, il y a également une exigence formelle de notification ; l'État doit adresser une notification officielle informant l'organisation concernée, ici l'Organisation des Nations unies, de la situation exceptionnelle en explicitant les droits auxquels il sera ou porté atteinte, ou qui risquent de l'être, et en défendant que les mesures prises sont nécessaires, proportionnées, non arbitraires, non discriminatoires, non racistes, etc., et que les droits intangibles, les noyaux durs, ne seront pas impactés. Enfin, il y a une exigence de durée, de manière à ce que la suspension des droits soit provisoire³⁶¹.

Au regard des éléments historiques et juridiques, un certain unilatéralisme semble prévaloir dans la position de Madagascar face au droit international dès lors qu'il s'agit de l'état d'exception. La référence au droit international ne semble pas systématique, loin s'en

³⁶⁰ Article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966, entré en vigueur le 23 mars 1976.

³⁶¹ Quid de l'existence d'une réserve d'interprétation émise par Madagascar sur l'article 4 du pacte ? La France a par exemple émis une réserve d'interprétation concernant les dérogations prévues à l'article 15 de la Convention européenne et à l'article 4 du pacte. C'est aussi le cas d'autres pays. Investigations en cours.

faut. Pour ne prendre qu'un exemple évocateur, le SeFaFi a exprimé son avis sur la « légalité » internationale de l'état de nécessité nationale proclamé le 22 février 2002 sur tout le territoire national. Trois textes servent de base à la proclamation de cet état de nécessité nationale qui a déjà été éclairé précédemment dans cette contribution³⁶². Suivant la hiérarchie des normes, on distingue, concernant cet exemple précis : un cadre constitutionnel, un cadre légal et un cadre réglementaire.

Tout d'abord, le cadre constitutionnel. Pour rappel, selon l'article 59 de la version révisée en 1998 de la Constitution de 1992 :

« Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, son unité ou l'intégrité de son territoire sont menacées et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics se trouve compromis, le président de la République peut proclamer, sur tout ou partie du territoire national, la situation d'exception, à savoir la situation d'urgence, l'état de nécessité ou la loi martiale. La décision est prise par le président de la République en Conseil des ministres, après avis des présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat et de la Haute Cour constitutionnelle. La proclamation de la situation d'exception confère au président de la République des pouvoirs spéciaux dont l'étendue et la durée sont fixées par une loi organique. Dès la proclamation de l'une des situations d'exception précitées, le président de la République peut légiférer par voie d'ordonnance pour des matières qui relèvent du domaine de la loi. »³⁶³

Ensuite, le cadre légal. Il s'agit de la loi n° 91-011 du 18 juillet 1991 relative aux situations d'exception, étudiée précédemment.

Enfin, pour ce qui est du cadre réglementaire, on évoque ici le décret de proclamation de l'état de nécessité nationale en date du 22 février 2002.

Le communiqué³⁶⁴ publié par la SeFaFi propose une analyse inédite relevant les incohérences et les vices de procédure de cet état de nécessité nationale. Dans ce document, l'observatoire met en cause le président Didier Ratsiraka concernant sa capacité – légitime et légale – à proclamer cet état d'exception. En effet, selon le SeFaFi, le décret de proclamation de l'état de nécessité nationale intervient le 22 février 2002, alors que le mandat de 5 ans de Didier Ratsiraka arrive à son terme le 9 février 2002, bien que l'article 47, dernier alinéa de la constitution, dispose que le président en exercice reste en fonction jusqu'à l'investiture de son successeur pour assurer les affaires courantes. Ainsi, « il apparaît bien que le décret signé par le président sortant est entaché de vice et de forme dirimante »³⁶⁵.

³⁶² Voir *supra*.

³⁶³ Article 59 de la version révisée en 1998 de la Constitution malgache de 1992.

³⁶⁴ SeFaFi, l'observatoire de la vie publique à Madagascar, « État de nécessité nationale et droit international », *Libertés publiques, les leçons d'une crise, op. cit.*, pp. 152-163 et pp. 182-189.

³⁶⁵ *Ibid.*, p. 158.

Par ailleurs, sur le fond, le SeFaFi estime que :

« Le décret n° 2002-123 pêche par omission en ce qui concerne la nécessité d'invoquer expressément les motifs retenus pour justifier les graves dérogations aux obligations découlant du pacte en matière de droits civils et politiques. Non seulement ce décret ne se réfère à l'existence d'aucun danger public exceptionnel actuel ou imminent, mais il parle encore moins de menace à l'existence de la nation. Or, d'après le Principe de Syracuse, il ne suffit pas de proclamer l'état de nécessité nationale. Encore faut-il s'expliquer clairement sur ce en quoi consiste cet état de nécessité nationale. En s'abstenant de donner des précisions sur ce point important, le gouvernement rend impossible de vérifier dans quelle mesure les dérogations, qui constituent des mesures exceptionnelles, sont ou non conformes aux prescriptions strictes du pacte en matière de droits fondamentaux de l'homme. Or, ce contrôle, qui relève à la fois de la Commission des droits de l'homme et du Comité des droits de l'homme des NU, ainsi que des autres États parties, conformément aux articles 4-3, 40 et 41 a) du pacte, constitue un rouage essentiel du mécanisme visant à la promotion et au respect universel des libertés de l'homme et de la primauté du droit. Toute personne victime de la violation d'un quelconque droit énoncé dans le pacte, dispose, de son côté, du droit d'en saisir le Comité des droits de l'homme (art. 1 du Protocole facultatif se rapportant au pacte). En l'absence d'un exposé des motifs spécifiques qui ont conduit le gouvernement à proclamer l'état de nécessité nationale, force est de conclure que le décret n° 2002-123 revêt un caractère arbitraire et viole le droit international. »³⁶⁶

L'article 4.3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose que les gouvernements nationaux ont le devoir, par le biais du secrétaire général des Nations unies, de porter à la connaissance de l'ensemble de la communauté internationale la proclamation de l'état d'exception et les dispositions prises et faisant l'objet d'une dérogation aux engagements internationaux souscrits. Bien que ce devoir de notification soit spécifié dans le pacte, celui-ci ne fait mention d'aucune recommandation au sujet du délai au cours duquel cette notification doit intervenir. Par conséquent, le SeFaFi conclue que : « En d'autre terme, l'état de nécessité nationale (de 2002) instaure à Madagascar, s'il est appliqué, un régime totalitaire et dictatorial. »³⁶⁷

Sans remettre en cause l'argumentation du SeFaFi, qui se positionne d'ailleurs très souvent en précieux lanceur d'alerte et en « scrutateur » averti de la vie politique malgache, il convient de souligner que sur la scène internationale, ce système de notification est loin d'être systématiquement respecté par les États. C'est le constat que souligne le communiqué de presse diffusé par le Comité des droits de l'homme, organe composé d'experts indépendants qui surveille la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques par les États parties. Au cours de la 71^e session de ce comité qui a eu lieu le 17 juillet 2001, l'attention est focalisée sur l'article 4 du pacte qui autorise les États parties à « adopter

³⁶⁶ *Ibid.*, p. 160.

³⁶⁷ *Ibid.*, p. 162. Quid des éventuelles notifications envoyées à l'ONU, pour l'état de nécessité de 2002, mais aussi pour les autres périodes d'état d'exception.

unilatéralement des mesures dérogeant provisoirement à certaines obligations qui (leur) incombent en vertu du pacte »³⁶⁸. Selon les termes de ce communiqué :

« Les membres du comité se sont penchés sur le paragraphe 17 du projet d'observation générale, qui porte sur le système de notification internationale qui doit être respecté en cas de recours au droit de dérogation prévu à l'article 4 du pacte. L'État partie qui se prévaut du droit de dérogation est en effet tenu d'informer immédiatement les autres États parties, par l'entremise du secrétaire général des Nations unies, des dispositions auxquelles il a dérogé et des motifs justifiant cette dérogation, l'obligation de notification s'appliquant également lorsque la dérogation prend fin. Le projet d'observation générale souligne que ces obligations n'ont pas toujours été respectées, des États n'ont pas toujours notifié immédiatement la proclamation de l'état d'urgence, violant de ce fait les dispositions du pacte. Par ailleurs, le comité estime qu'outre les dispositions du pacte qui sont suspendues et les motifs de ces dérogations, la notification devrait contenir tout renseignement pertinent concernant l'état d'urgence qui a été proclamé. Le projet insiste également sur la responsabilité de tous les États parties, autant que sur celle du Comité des droits de l'homme, s'agissant du suivi des dérogations. »³⁶⁹

Ces observations montrent que le cas malgache, notamment en ce que le respect du droit international soit souvent ignoré ou enfreint, n'est pas un cas isolé sur la scène internationale. Plus que les cadres purement juridiques – nationaux et internationaux – que les États considèrent plutôt comme contraignants lorsqu'il est question d'état d'exception, ce sont les considérations – ou plutôt les intérêts – de nature politique qui dictent souvent la conduite des États.

³⁶⁸ Comité des droits de l'homme, « Le Comité des droits de l'homme se penche sur un projet d'observation générale portant sur les états d'exception », *Communiqué de presse*, archives du Haut-commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, 72^e session, 17 juillet 2001.

³⁶⁹ *Ibid.*

TITRE II

La composante politique de l'état d'exception dans le cas malgache

Cette contribution s'efforcera d'interroger la composante politique de l'état d'exception. En effet, cette dimension prédominante détermine une meilleure compréhension de l'application du dispositif sur le terrain malgache, tout en permettant d'explicitier la construction et les pratiques politiques de l'état d'exception, là où le droit reste muet, discret, inapplicable, obscur ou équivoque. Notre démonstration s'appuiera ici sur une notion-clef de la pensée schmittienne : le « décisionnisme politique ». Par ailleurs, les théories du philosophe italien Giorgio Agamben, relatives l'état d'exception comme « paradigme normal de gouvernement » et sur le concept-même de « dispositif », viendront abonder l'analyse de l'usage et de la maîtrise des pouvoirs de crise.

CHAPITRE I

La prédominance de la dimension politique de l'état d'exception

Plus qu'un dispositif juridique, l'état d'exception est surtout un procédé politique. En effet, le positionnement complexe de l'état d'exception par rapport au droit et à la politique a pu se confirmer, de même que l'aporie pour définir son appartenance rémanente et immuable à l'une ou l'autre discipline, étant donné qu'il convient de l'apprécier comme un *no man's land*³⁷⁰ entre les disciplines politique et juridique. Mais de nombreuses théories, en en faisant l'apologie ou au contraire en alertant des risques, ont démontré la primauté et l'avantage du politique sur le droit. C'est, par exemple, celle de Jean-Jacques Rousseau sur la dictature, en référence à la dictature romaine, quand il s'agit d'aller outre l'inefficacité des lois pour sauvegarder l'État³⁷¹. C'est aussi celle de Schmitt sur le décisionnisme. Et c'est également ce que semble admettre Giorgio Agamben :

« L'*auctoritas* révèle ici un instant son essence : la puissance qui peut à la fois “accorder la légitimité” et suspendre le droit montre son caractère le plus propre au moment de sa plus grande inefficacité juridique [...] L'état d'exception est le dispositif qui doit en dernière instance articuler et tenir ensemble les deux aspects de la machine juridico-politique, en instituant un seuil d'indécidabilité entre anomie et *nomos*, entre vie et droit, entre *auctoritas* et *potestas*. Il se fonde sur la fiction essentielle par laquelle l'anomie – sous la forme de l'*auctoritas*, de la loi vivante ou de la force-de-loi – est encore en relation avec l'ordre

³⁷⁰ Qualificatif emprunté à Giorgio Agamben dans Giorgio Agamben, *État d'exception. Homo sacer*, op. cit., p. 10.

³⁷¹ « L'inflexibilité des lois, qui les empêche de se plier aux événements, peut en certains cas les rendre pernicieuses, et causer par elles la perte de l'État dans sa crise. L'ordre et la lenteur des formes demandent un espace de temps que les circonstances refusent quelquefois. Il peut se présenter mille cas auxquels le législateur n'a point pourvu, et c'est une prévoyance très nécessaire de sentir qu'on ne peut tout prévoir. Il ne faut donc pas vouloir affermir jusqu'à s'ôter le pouvoir d'en suspendre l'effet. Sparte elle-même a laissé dormir ses lois. Mais il n'y a que les plus grands dangers qui puissent balancer celui d'altérer l'ordre public, et l'on ne doit jamais arrêter le pouvoir sacré des lois que quand il s'agit du salut de la patrie. Dans ces cas rares et manifestes, on pourvoit à la sûreté publique par un acte particulier qui en remet la charge au plus digne », Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, op. cit., pp. 96-97.

juridique et où le pouvoir de suspendre la norme est en prise immédiate sur la vie [...] Mais lorsqu'ils tendent à se coïncider en une seule personne, lorsque l'état d'exception, dans lequel ils se lient et s'indéterminent, devient la règle, le système juridico-politique se transforme alors en une machine de mort [...] Ce que l'"arche" du pouvoir contient en son centre est l'état d'exception, mais c'est là essentiellement un espace vide, où une action humaine (politique) sans rapport avec le droit fait face à une norme sans rapport avec la vie. Cela ne signifie pas que la machine, avec son centre vide, ne soit pas efficace [...] Dans le champ des tensions de notre culture, agissent donc deux forces opposées : l'une qui institue et qui pose, l'autre qui désactive et qui dépose. L'état d'exception constitue le point de leur plus grande tension et, en même temps, ce qui, en coïncidant avec la règle, menace aujourd'hui de les rendre indiscernables. »³⁷²

Le philosophe italien semble prédire une perte d'efficacité de la politique³⁷³. Une action politique « polluée » par le droit ne peut être que violente car il ne s'agit pas de politique « pure ». Ainsi, la politique se corrompt lorsqu'elle est frelatée avec le droit. Cependant, quand bien même ce constat est avéré, la primauté du droit sur la politique semble entérinée dans toute société humaine, et ce, à travers toutes les époques.

SECTION I. UNE CONSTRUCTION UTOPIQUE DE L'ÉTAT DE DROIT « DEMOCRATIQUE » A MADAGASCAR ?

A. De la mission civilisatrice de la France à l'appropriation d'idéaux « inappropriés »

Depuis le XVIII^e siècle, la pensée des Lumières a une incidence conséquente sur le processus de construction et de conception étatique malgache. Dès les années 1700, alors que Madagascar n'était pas encore annexé par la France, plusieurs récits d'hommes de sciences, d'hommes d'État, de philosophes, de poètes, font l'apologie d'un projet de colonisation française à Madagascar qui, sur le papier, consistait à mener une entreprise civilisatrice, voire paternaliste, sans camoufler des visées ouvertement « intéressées », notamment dans le domaine économique. En effet, parmi ces récits, certains ne voient en Madagascar qu'une *terra nullius* à conquérir en raison des richesses naturelles abondantes relatées par les voyageurs de l'époque. D'autres décrivent dans leurs exposés le caractère facilement influençable, presque soumis, d'un peuple indigène – les Malgaches – jugé néanmoins

³⁷² Giorgio Agamben, *État d'exception. Homo sacer, op. cit.*, pp. 135 et 144-146.

³⁷³ Selon lui : « Montrer le droit dans sa non-relation à la vie et la vie dans sa non-relation au droit signifie ouvrir entre eux un espace pour cette action humaine qui autrefois revendiquait pour elle le nom de "politique". La politique a subi une éclipse durable parce qu'elle a été contaminée par le droit, en se concevant elle-même dans le meilleur des cas comme pouvoir constituant (c'est-à-dire comme violence qui pose le droit), quand elle ne se réduit pas simplement au pouvoir de négocier le droit. En revanche, ce qui est véritablement politique, c'est seulement l'action qui tranche le lien entre violence et droit », *ibid.*, p. 148.

relativement plaisant. Et d'autres encore mettent plutôt en avant le devoir de mener, avec pédagogie et conviction, cette mission civilisatrice de la France.

Cette mission civilisatrice du « peuple éclairé » envers le « sauvage » semble refléter un certain humanisme et une sorte de magnanimité, mais peut aussi se traduire en filigrane par un paradoxe : d'une part, une propagande de la France émancipatrice des ignorants et des opprimés, et d'autre part, une volonté calculée d'asservissement ambivalent – tantôt affectif, tantôt répressif –, mais toujours subtil, comme le soutiennent ou le dénoncent certaines analyses. En voici quelques extraits, avec des positions plus ou moins divergentes :

« De Jaucourt³⁷⁴ réaffirme ainsi le but de l'*Encyclopédie* et l'idéal philosophique qu'elle propose : participer à la diffusion des connaissances et inciter au progrès, la savoir étant source de libération car l'ignorance, qui limite l'horizon et l'esprit, favorise tout ce qui le sclérose et le pervertit : dogmatisme, fanatisme, soumission au despotisme. Mais en même temps, la mythification est appelée à la rescousse de ce savoir. La frontière entre réel et l'imaginaire s'estompe, la description devient imaginaire. »³⁷⁵

« Aussi la vie des Malgaches est-elle une soumission sans fin à la tyrannie de forces temporelles et surnaturelles. Commerson³⁷⁶, comme Parny³⁷⁷, soulignent à quel point l'aliénation est profonde : les Madécasses³⁷⁸ se complaisent à se donner leurs propres chaînes et leur liberté consiste à changer de maîtres [...] L'attaque contre l'ignorance et la superstition libère l'esprit, mais il faut la compléter par la libération de l'homme. Du joug du despotisme d'abord. Ainsi, les Malgaches qui essaieraient de fuir la tyrannie de leurs chefs devraient trouver paix et sécurité auprès des Blancs. »³⁷⁹

« En effet, il ne s'agit pas de conquérir le pays par la force, mais d'amener les Malgaches, par la persuasion, à adhérer au projet d'une société civile, d'un monde policé, selon les normes établies par la raison et la volonté de progrès [...] Maître à tout faire, déployant l'infinité de ses ressources, "rempli du lait de la bonté humaine", éclairé du flambeau de la raison, l'Européen prend l'univers malgache à bras le corps pour le faire naître à la civilisation [...] Ainsi, les rapports maître-esclave feront place à des

³⁷⁴ Contemporain de Jean le Rond d'Alembert, de Diderot, de Rousseau et de Voltaire, médecin et philosophe, Louis de Jaucourt est le contributeur le plus prolifique de l'*Encyclopédie* ou *Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*, publiée dans la seconde moitié du XVIII^e siècle et dont l'Académie des sciences édite une version numérique en 2017 sous l'appellation Édition numérique collaborative et critique de l'*Encyclopédie* – ENCCRE. Le propos de l'encyclopédiste est ici choisi en raison de sa position qui se veut didactique et épistémologique sur la dissémination et l'exportation des savoirs des Lumières.

³⁷⁵ Jeanine Rambeloson-Rapiera, « Madagascar et les Malgaches dans la pensée des Lumières », Jacob Guy (dir.), *Ravao ny « La Bastille », Regards sur Madagascar et la Révolution française*, Actes du colloque d'Antananarivo les 5 et 6 juin 1989, Antananarivo, éditions CNAPMAD, 1990, p. 31.

³⁷⁶ Philibert Commerson, élu membre associé de l'Académie des sciences de France en 1773, quelques jours après sa mort, est médecin naturaliste du Roy. Grâce aux découvertes menées par l'explorateur après ses nombreux voyages autour du monde, y compris à Madagascar, une centaine d'espèces végétales porte son nom.

³⁷⁷ Poète français, plutôt anti-colonialiste, de la fin du XVIII^e siècle, né à l'Île de La Réunion et dont l'originalité s'est notamment illustrée par la composition de poésies érotiques. Par ailleurs, il est l'auteur de *Chansons madécasses*, recueil de poèmes en prose publié en 1787.

³⁷⁸ Qualificatif ancien pour désigner ce qui est relatif à Madagascar et à ses populations.

³⁷⁹ *Ibid.*, p. 35 et p. 39.

rapports de “maîtres à serviteurs”, unis par les liens de l’affection, de la sympathie (au sens étymologique) et de l’intérêt commun. À la vertu du maître répondra la vertu du serviteur, et le zèle du serviteur sera récompensé par la bienveillance du maître. »³⁸⁰

« Philanthrope, Cossigny³⁸¹ pense l’être lorsqu’il rêve de “donner au monde entier le spectacle touchant et nouveau de peuples agrestes, convertis, en peu d’années, à la civilisation”. Car il ne doute pas que la colonisation européenne – ou plus exactement la colonisation française telle qu’il la conseille – ne soit, pour les peuples qui la recevront, un bienfait. “Il ne faut que la civiliser”, écrit-il de la population malgache dont il vient de vanter certaines qualités, “en lui donnant nos mœurs, nos arts, nos lois, et par ce moyen, diriger ses bras vers la culture et vers les objets de l’industrie [...] Et c’est surtout “sur les bases de la liberté” que s’édifiera le nouveau Saint-Domingue à Madagascar. “La main-d’œuvre y est en effet abondante et bon marché, ce qui évitera d’être obligé de recourir à l’esclavage, qui exige une mise-hors très forte pour toute culture et pour toute exploitation considérables, et qui expose à des pertes très grandes et sans cesse répétées”. La pêcheerie dont il préconise l’implantation sur la côte orientale de l’île tirera ainsi avantage, tant des qualités des habitants, que de la modestie de leurs exigences, car “la plupart... savent nager : en général ils sont dociles, adroits et courageux, et savent se contenter d’un traitement modique qu’on leur paierait en effet de traite. »³⁸²

Il s’agit ainsi d’étendre les idéaux occidentaux de justice, de liberté et d’égalité, etc., en les considérant – et les faisant considérer – comme des valeurs universelles. Cette entreprise a eu un certain succès. Pendant que les idéologies portant sur le projet de colonisation de Madagascar poursuivent leur cheminement, Radama II, roi malgache profondément francophile, adopte une politique libérale largement inspirée et tournée vers l’Europe³⁸³. Ainsi adopte-t-il dans la hâte, comme le remarque Manassé Esoavelomandroso, une série de réformes inédites, qui lui créeront des ennemis au sein des conservateurs : « Radama II place son règne sous le signe de la liberté ou de la libération. Les chrétiens sortent de l’ombre et pratiquent au grand jour la religion chrétienne présentée comme un symbole de liberté. Le roi n’impose pas une quelconque religion. Au contraire, il encourage et enseigne la tolérance [...] Sur le plan économique, Radama II, qui fait sienne l’idéologie libre-échangiste, supprime les droits de douane, et accorde à Lambert la charte qui portait son nom et lui accordait des droits

³⁸⁰ *Ibid.*, pp. 40-41.

³⁸¹ Joseph-François Charpentier de Cossigny (1736-1809) était un botaniste et homme politique français, membre correspondant de l’Académie des sciences et membre résident de l’Académie d’Agriculture de France.

³⁸² Claude Wanquet, « Joseph-François Charpentier de Cossigny, et le projet d’une colonisation “éclairée” de Madagascar à la fin du XVIII^e siècle », Jacob Guy (dir.), *Ravao ny « La Bastille », Regards sur Madagascar et la Révolution française*, op. cit., p. 72 et p. 81.

³⁸³ C’est cette même politique qui entraîne sa chute. En effet, en supprimant certains rites traditionnels comme le *Fanompoana*, et en encourageant la liberté de cultes et autres concepts d’inspiration européenne, il s’attire les foudres de son entourage, parmi lequel des ultranationalistes qui l’assassinent en 1863, moins d’un an après son couronnement.

étendus. »³⁸⁴ La machine étant en route, il sera difficile de l'arrêter, même après la mort de Radama II. Petit à petit, vers la fin du XIX^e siècle, les hommes politiques malgaches portent aux nues les valeurs héritées de la Révolution française, tandis que les aspirations coloniales de la France pour Madagascar se font plus pressantes. Ainsi se dessinent deux images ambivalentes de l'Hexagone : une « France championne des libertés » qui prétend affranchir les populations malgaches qui sont sous joug de l'oligarchie, et une « France colonisatrice », dont les ambitions économiques se concrétiseront à partir de 1896, année du traité d'annexion de Madagascar par la France.

La colonisation française va égrainer un certain nombre d'idéologies inspirées de 1789 et introduire, de manière presque brutale, un nouveau système. Ainsi, selon Jacques Tronchon : « En quelques mois (après l'annexion de Madagascar par la France), les bases de la monarchie de Tananarive ont été détruites. Les anciens ordres de la société merina sont abrogés à coups d'arrêtés. La libération des esclaves, surtout, promulguée par Laroche après avoir été votée par le Parlement, est présentée en France comme une victoire de l'esprit révolutionnaire et républicain. Le *fandroana* (fête traditionnelle de "purification" du nouvel an malgache, devenue fête nationale au XIX^e siècle, connue par les Européens sous le nom de "fête du bain" royal) est supprimé, et remplacé par la fête nationale française du 14 juillet. »³⁸⁵

Au cours de la colonisation, une certaine forme d'endoctrinement s'est installée, la puissance coloniale affichant sa supériorité dans tous les domaines (commercial, technologique, médical, politique, historique, etc.), ses réalisations confortant encore plus son autorité et sa domination³⁸⁶. Ainsi, dès la première moitié des années 1900, des avenues et des chemins de fers, des bâtiments imposants sortent de terre à Madagascar, le système éducatif est réformé pour le mettre au service de la gloire et de l'histoire françaises, l'administration est métamorphosée, etc. L'héritage de cette politique coloniale continue de subsister après l'indépendance de Madagascar, bien que la plupart des notions idéologiques et politiques ne

³⁸⁴ Manassé Esoavelomandroso, « La génération de Rainandriamampandry et la Révolution française », Jacob Guy (dir.), *Ravao ny « La Bastille », Regards sur Madagascar et la Révolution française, op. cit.*, p. 115.

³⁸⁵ Jacques Tronchon, « Le modèle républicain français et ses interprétations à Madagascar de la conquête à la II^e République », Jacob Guy (dir.), *Ravao ny « La Bastille », Regards sur Madagascar et la Révolution française, op. cit.*, p. 135.

³⁸⁶ La « Pacification » de la Grande Île menée à Madagascar par Joseph Gallieni à la fin du XIX^e siècle se traduit dans les faits par une répression sanglante des opposants locaux à la colonisation, un exil de la reine Ranaivalona III et l'instauration d'un prétendu « principe d'égalité », sonnait le glas à la domination des *Merina* sur les autres ethnies, qui semble en réalité être une « politique de races ».

connaissent qu'une traduction – et donc une compréhension – approximative dans l'esprit des Malgaches³⁸⁷.

La rémanence de ce modèle importé et la difficulté de son syncrétisme avec les valeurs traditionnelles d'abord, et à la société contemporaine malgache ensuite, participent à une fragilisation de l'État malgache post-colonial. L'héritage ancestral authentique, pourtant bien présent dans le quotidien et dans l'imaginaire collectif des Malgaches, semble escamoté par le système politique, laissant la part belle aux idéaux républicains et révolutionnaires.

B. Expérimentations contemporaines d'un projet quasi chimérique (fragilisation de l'État)

Dès la fin des années 1950, le Parti social-démocrate malgache – PSD – est préparé, ou à tout le moins se prépare pour la prise de pouvoir à l'aube de l'indépendance. Les idées de 1789 sont réactualisées et la proximité politique et économique avec la France reste forte, comme le souligne Jacques Tronchon :

« Les structures du nouvel État (indépendant), héritées en partie de l'État colonial, mettent en évidence l'adoption dans l'île de quelques grands principes de 1789, sur lesquels repose une volonté de construire le Madagascar de demain : la démocratie représentative, le principe de la souveraineté populaire, l'idée d'un sentiment national à l'échelle de tout le pays, la suppression des inégalités territoriales, la mise en place de communes, l'absence de privilèges héréditaires, la rationalisation de la fiscalité, l'entrée dans la zone franc, le système métrique, l'uniformisation du calendrier, les libertés économiques, d'établissement, de pensée, de culte, de presse [...] C'est le triomphe de la République une et indivisible... en attendant le verdict de faits ! »³⁸⁸

Cette idéologie, même quand elle est empreinte d'un nationalisme et d'un sentiment anticolonial prononcés, comme cela a pu être le cas au moment de l'insurrection de 1947 initié par le Mouvement démocratique de la Rénovation malgache (MDRM) qui se voulait tout autant protecteur des valeurs ancestrales que promoteur des acquis de 1789, persistera tant bien que mal au fil des régimes politiques successifs à Madagascar. Et malgré les crises politiques récurrentes, ou même la tentative de malgachisation dans les années 1970, les principes républicains ne feront pas l'objet d'une remise en cause explicite. À Madagascar, ce

³⁸⁷ Par exemple : « Les mots *révolution* et *république* n'ont pas d'équivalent littéral dans la langue malgache classique [...] (et conduisent à) recourir à de longues métaphores pour la traduction des deux mots : *république*, *Fanjakana tsy misy mpanjaka, fa ny solombavambahoaka ihany no mitondra azy* (littéralement : “pouvoir exercé non par un roi, mais seulement par des représentant du peuple”) et *révolution*, *Fiovan-dehibe amin'ny fitondram-panjakana* (littéralement : “bouleversements considérables concernant la direction et la conception du pouvoir”) », *ibid.*, p. 133.

³⁸⁸ *Ibid.*, pp. 139-140.

modèle hybride et imparfait parviendra à survivre aux changements de politiques et de dirigeants, comme le tropisme « socialiste » de l'Amiral rouge Didier Ratsiraka, ou encore au favoritisme anglo-saxon du *businessman* Marc Ravalomanana.

Ici, l'analyse porte sur plusieurs composantes fondamentales mettant en évidence la défaillance de ce système. En guise d'exemples, il est intéressant de traiter, d'une part, l'évolution de la notion de légitimité liée à l'exercice du pouvoir, et d'autre part, la non-assimilation de la notion d'élection. Concernant la question de la légitimité du dirigeant malgache, Lolona Razafindralambo³⁸⁹ fournit des éléments historiques structurants pour l'analyse de cette question au temps des rois malgaches et à l'époque contemporaine pour souligner les changements qui se sont opérés. En effet, bien qu'avec l'avènement du christianisme, la reine Ranaivalona II³⁹⁰, souveraine profondément croyante, veut tourner la page à toutes les formes d'idolâtries liées au culte des Ancêtres ; les conditions d'acquisition du pouvoir sont principalement définies par des préceptes traditionnels oraux au moment de la royauté. Une forme relativement évoluée de « contrat social » est ainsi convenue :

« Le lien entre le souverain et le peuple est donc primordial. Les conseillers du souverain viennent du peuple, le souverain demande l'avis du peuple avant toute décision importante. C'est le principe du *teny ierana* (ou *teny miera* : parole, décision soumise à la concertation et à la délibération). Ainsi, le bon souverain est celui qui écoute les conseils du peuple. C'est le peuple qui fait le roi : celui qui est un bon roi attire à lui le peuple. Ainsi, dans la construction et l'expansion des royaumes betsileo, les nouvelles capitales arrivent à rassembler le peuple si le dirigeant est bon. S'il ne l'est pas, le peuple le quitte. D'après la tradition donc, le roi peut être bon ou mauvais. Le bon roi est juste et généreux, il attire le peuple autour de lui. Il accorde au peuple et à ses représentants la place qui leur revient dans l'exercice du pouvoir. Le mauvais roi abuse de son pouvoir non seulement au détriment de son peuple, mais plus généralement de son royaume. Il ne tient compte que de ses propres intérêts. Son comportement est indigne de sa fonction. Comme c'est le peuple qui l'a "placé", c'est également le peuple qui peut le chasser. C'est ce mécanisme qui limite le pouvoir du souverain. Les souverains procèdent ainsi d'une double légitimité : par la naissance et par la reconnaissance du peuple. »³⁹¹

Il y a une rupture évidente de ce postulat à partir de 1960. En effet, la légitimité à exercer le pouvoir ne provient plus du facteur héréditaire, des principes traditionnels ou encore moins d'une convention entre le peuple et ses dirigeants. Dans le système politique et juridique malgache actuel, la plupart des règles sont écrites même si elles ne sont pas toujours appliquées, comprises, respectées ou efficaces. C'est la constitution et le code électoral qui définissent les conditions d'accession au pouvoir et fixent les limites de celui-ci par des

³⁸⁹ Lolona Razafindralambo, « La légitimité en question : de l'État traditionnel à l'État moderne », *Annales de la faculté des Lettres et sciences humaines*, Organisation for Social science research in eastern an southern Africa, Université d'Antananarivo, Special issue 14, 2010, pp. 26-34.

³⁹⁰ Années de règne : 1868-1883.

³⁹¹ *Ibid.*, p. 30-31.

principes relatifs à la démocratie et à l'État de droit. Dans les faits pourtant, ce sont les mouvements populaires qui, bien souvent, destituent le souverain – même si celui-ci fait appel au dispositif inopérant de l'état d'exception –, lui ôtant ainsi sa légitimité.

Parmi les mécanismes de démocratie représentative, on reconnaît évidemment les élections – libres, régulières, transparentes, compétitives, etc. –. Les travaux de Denis Alexandre Lahiniriko sur leurs limites, y voyant même un « risque pour la stabilité politique »³⁹², questionnent la pertinence et l'assimilation de cette pratique à Madagascar³⁹³. Selon lui, « Depuis la crise de 1991, Madagascar a entamé sa “transition démocratique” [...] (mais) celle-ci n'a pas débouché sur une consolidation. À croire que le pays ne s'en sortira jamais avec ses crises qualifiées de cycliques [...] L'alternance étant devenue impossible par la voie des urnes, les opposants au régime établi recourent alors à la “rue”. »³⁹⁴ Il souligne au moins trois facteurs d'apprentissage balbutiant des principes démocratiques.

En premier lieu, les candidats ne se lancent pas dans les élections à armes égales, le parti auquel est apparenté le dirigeant du moment a tendance à monopoliser la scène politique, ne laissant aucun espace d'expression à l'opposition. Cela nourrit notamment une certaine suspicion envers le politique et la politique.

En deuxième lieu, le taux d'abstention et la propension au vote blanc augmentent à un rythme vertigineux qu'il explique comme étant : « [...] la démission citoyenne. La rupture entre les dirigeants et les dirigés est telle que les électeurs ne se sentent plus concernés par la gestion de la cité. Ils perdent leur confiance dans les institutions de la République oubliant ainsi leur devoir de citoyen [...] il faut y ajouter une autre cause : la difficulté socioéconomique qui n'a cessé de se développer depuis la crise politique de 2001. »³⁹⁵

Enfin, il relève un dernier facteur d'ordre culturel et sociologique qui paraît central. Selon son argumentation, le jeu démocratique encourage une forme d'individualisation des choix dans leur expression. Le citoyen malgache *lambda*, très attaché à sa communauté d'origine ou à la communauté dans laquelle il s'est intégré, y voit quant à lui une menace à la

³⁹² Denis Alexandre Lahiniriko, « Élections : un risque pour la stabilité politique », *Annales de la faculté des lettres et sciences humaines*, op. cit., pp. 51-59.

³⁹³ Sur cette question, les travaux de Jean du Bois de Gaudusson apportent un autre éclairage (voir Jean du Bois de Gaudusson, « Les élections à l'épreuve de l'Afrique », *Les cahiers du conseil constitutionnel*, n° 13, Paris, Dalloz, 2002, pp. 100-s). Ces travaux sont abordés ultérieurement.

³⁹⁴ Denis Alexandre Lahiniriko, « Élections : un risque pour la stabilité politique », *Annales de la faculté des lettres et sciences humaines*, op. cit., p. 51.

³⁹⁵ *Ibid.*, p. 51.

cohésion du groupe social, d'autant que le concept même d'opposition est vilipendé dans la culture traditionnelle. Dire non ou affirmer explicitement son désaccord constitue une impolitesse auprès des Malgaches attachés aux valeurs orthodoxes de leurs racines, lui préférant plutôt le concept de *marimaritra iraisana* qui recherche perpétuellement le consensus et le juste milieu afin d'éviter contrariété ou fâcherie avec l'« autre ».

Ainsi convient-il d'étudier dans quelle mesure ces considérations sont propices à une certaine dépravation des pratiques politiques et à la personnification de l'exercice du pouvoir.

SECTION II. DES PRATIQUES POLITIQUES « CONTESTABLES »

A. Pluralité d'interprétations, zones d'ombre constitutionnelles et risques de dérives

Les menaces qui peuvent porter atteinte à l'État de droit ont évolué au cours des décennies (menaces internes ou externes, de nature plurielle : économique, militaire, civile, technologique, environnementale, idéologique, pandémique, etc.). Certaines théories contemporaines soutiennent que, dans une ère où les menaces contre l'État de droit sont multiples et complexes, transnationales ou internes, l'exception, au sens juridique du terme, tendrait à devenir une règle dans les régimes modernes³⁹⁶.

Néanmoins faut-il se demander si, au lieu de constituer un instrument au service du maintien ou de la restauration de la démocratie, l'état d'exception pourrait se transformer en un mécanisme institutionnel permanent et dangereux qui aurait, au cours de l'histoire, servi les dictatures et favorisé l'installation des régimes totalitaires. L'ascension du pouvoir nazi en Allemagne pourrait en être une illustration. En effet, comme le précise Giorgio Agamben : « Le premier acte d'Hitler, après sa nomination, a été de proclamer un état d'urgence, qui n'a jamais été révoqué. Lorsqu'on s'étonne des crimes qui ont pu être commis impunément en Allemagne par les nazis, on oublie que ces actes étaient parfaitement légaux, car le pays était soumis à l'état d'exception et les libertés individuelles étaient suspendues. »³⁹⁷

Par ailleurs, il convient de déterminer si l'application qui est faite de l'état d'exception revêt un caractère préventif ou curatif, s'il a vocation à « prévenir un risque de trouble à l'ordre public », auquel cas le dispositif exceptionnel doit durer jusqu'à la disparition totale

³⁹⁶ Marie-Laure Basilien-Gainche, *État de droit et états d'exception. Une conception de l'État*, op. cit., pp. 9-37.

³⁹⁷ Giorgio Agamben, « De l'État de droit à l'état de sécurité », *Le Monde*, Paris, 23 décembre 2015.

du risque de menace, ou à « rétablir un ordre public troublé », et dans ce cas de figure, l'état d'exception disparaît avec la menace elle-même. L'estimation de ce caractère, préventif ou curatif, n'est cependant pas préalablement explicitée dans le corpus normatif. Les zones d'ombre ou « zones de silence »³⁹⁸ de la constitution laissent ainsi une marge d'interprétation assez large, en fonction de la menace à gérer. Cependant, le caractère préventif attribué à l'état d'exception semble de nos jours devenir une pratique de plus en plus courante. Il s'agirait dès lors de contenir un péril imminent laissant présager une crise qui n'est pas encore survenue. En plus d'être un objet juridique, l'état d'exception est par ailleurs une pratique appartenant au domaine « de la » politique et « du » politique qui l'applique.

Ainsi nous appartient-il de transposer ces théories au cas malgache afin d'analyser la manière par laquelle les pouvoirs exceptionnels sont mis en œuvre par l'autorité qui en est la détentrice, et de constater si la fin recherchée est le rétablissement de l'ordre constitutionnel ordinaire ou si celle-ci vise un tout autre objectif. Par ailleurs, il importe de mettre en lumière comment l'ordonnancement permis par les dispositions constitutionnelles en matière d'état d'exception rejoint, par conséquent, l'attachement des élites dirigeantes malgaches à donner, à plus d'un titre, un caractère légal aux actions politiques qu'elles entreprennent : révisions constitutionnelles, transfert des pleins pouvoirs, etc.

B. Décisionnisme politique

L'ouvrage de Carl Schmitt intitulé *Théologie politique* comprend deux volets, respectivement écrits en 1922 et 1970. Notre analyse sera essentiellement portée sur le premier volet qui constitue, avec *La Dictature*, les fondements de la pensée politique schmittienne sur l'état d'exception.

Il convient tout d'abord d'éclaircir la notion de « théologie », à laquelle Schmitt attribue un sens particulier. En effet, l'auteur estime que la théologie, qui fait référence au christianisme, possède un caractère éminemment politique, puisque le christianisme lui-même agit sur la sphère politique. Dès lors, il ne faut pas comprendre ici la théologie comme un concept chrétien pur, mais plutôt comme un concept qui, au sens schmittien, ne peut être complet que s'il est associé à sa composante politique. Ainsi, il faut percevoir « le christianisme et plus spécialement le catholicisme comme matrices pratiques et théoriques de

³⁹⁸ Ces notions sont analysées par Jean-René Garcia dans sa conceptualisation particulière de l'ambivalence – à la fois fort et faible – du pouvoir exécutif, Jean-René Garcia, *op. cit.*

l'État moderne »³⁹⁹ et « Tous concepts prégnants de la théorie moderne de l'État sont des concepts théologiques sécularisés. Et c'est vrai non seulement de leur développement historique, parce qu'ils ont été transférés de la théologie à la théorie de l'État. »⁴⁰⁰

En ce qui nous intéresse directement, le juriste fait un rapprochement assez fort entre théologie et politique : « La situation exceptionnelle a pour la jurisprudence la même signification que le miracle pour la théologie. »⁴⁰¹ Nous pouvons donc nous interroger sur ce que cette affirmation apporte à la compréhension du modèle malgache. En effet, si la situation exceptionnelle est comparable à un miracle, c'est parce que dans un certain sens, elle aurait un impact positif sur la jurisprudence ou qu'elle agirait sur celle-ci d'une manière sinon salvatrice, du moins féconde, en la faisant évoluer⁴⁰².

De la même façon, nous pouvons nous intéresser à un autre socle de la théorie schmittienne qui est le décisionnisme⁴⁰³. En prenant pour références les théories contre-révolutionnaires, Schmitt place le décisionnisme au sommet de toutes les autres manifestations de la puissance, toujours en effectuant un rapprochement avec la théologie : « le pouvoir et la décision politique sont, à l'instar de Dieu, toujours bons »⁴⁰⁴.

Schmitt construit sa conception du décisionnisme par deux procédés. Le premier consiste en une critique farouche du normativisme kelsennien⁴⁰⁵, le second en une démonstration de la thèse selon laquelle « Est souverain celui qui décide de la situation exceptionnelle »⁴⁰⁶, mais les deux étant complémentaires et ne pouvant être traités en les dissociant.

³⁹⁹ Préface de Jean-Louis Schlegel, in Carl Schmitt, *Théologie politique*, op. cit., p. V.

⁴⁰⁰ Carl Schmitt, *Théologie politique*, op. cit., p. 46.

⁴⁰¹ Préface de Jean-Louis Schlegel, in Carl Schmitt, *Théologie politique*, op. cit., p. VI.

⁴⁰² Développement relatif à des études de cas jurisprudentiels malgaches.

⁴⁰³ Analyse des différentes manifestations contre-révolutionnaires à Madagascar et exemples de « décisions politiques ».

⁴⁰⁴ Carl Schmitt, *Théologie politique*, op. cit., p. 8.

⁴⁰⁵ « Ce qu'on appelle le positivisme et le normativisme de la théorie allemande du droit durant les périodes wilhemienne et weimarienne, c'est tout simplement un normativisme dégénéré – parce que, au lieu de se fonder sur un droit de la raison, il dépend purement de normes à “valeur” factuelle ; c'est donc un normativisme contradictoire en soi, mêlé à un positivisme qui n'était qu'un décisionnisme dégénéré, aveugle au droit, s'en tenant à la “force normative du factuel” au lieu de prendre appui sur une authentique décision. Ce mélange informe et incapable de prendre forme ne fut à la hauteur d'aucun problème sérieux touchant à l'État et au droit constitutionnel », *ibid.*, p. 13.

⁴⁰⁶ *Ibid.*, p. 15. Dans la version originale, Schmitt dit : « *Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet.* » La traduction de la préposition *über* (par « de », « dans » ou « lors ») divisant les opinions,

D'une part, Schmitt estime que « ce normativisme aboutit, à sa limite extrême, à l'État qui "administre et ne gouverne pas" ; sans le dire, il vise à empêcher la décision politique ; l'État se trouve alors pris au dépourvu par la situation exceptionnelle – celle précisément où il faut décider »⁴⁰⁷. Ainsi, en rejetant ce normativisme juridique, on admet que toute décision, même une décision juridique, n'est jamais pleinement comprise dans une norme et qu'elle intègre toujours une part de décision personnelle du décideur. Ce que la décision a de propre, c'est qu'elle est personnelle. Schmitt reproche par conséquent aux théories normativistes de vouloir tout « normatiser », même ce qui n'est pas « normatisable », afin de limiter le décisionnisme.

« La possibilité ou non d'éliminer effectivement du monde le cas exceptionnel extrême n'est pas un problème juridique [...] l'état d'urgence, l'état de siège, la possibilité de légiférer par décret-loi ne sont que des dérogations prévues juridiquement, alors que par sa nature même, la situation exceptionnelle est imprévisible politiquement aussi bien que juridiquement : elle naît spontanément du cours des choses [...] La situation exceptionnelle est chaque fois sans précédent, et de ce fait non jurifiable, bien que les exceptions se reproduisent sans cesse, mais toujours dans un autre contexte. »⁴⁰⁸

Sur ce point, le juriste allemand se réfère à la théorie de la décision de De Maistre, à partir de laquelle il va lui-même fonder sa propre théorie.

« Jamais, malgré les efforts des juristes de l'État de droit et malgré la tendance libérale à la neutralisation de la dépolitisation, on n'enlèvera ce qui fait la nécessité et la grandeur du politique : la possibilité permanente de situations exceptionnelles où il faut décider, et la discrimination de l'ami et de l'ennemi, distinction spécifique du politique. »

Ainsi, Schmitt n'entend pas tant justifier l'inutilité du normativisme ou celle des discussions démocratiques pour lesquelles il se montre assez souvent perplexe, voire méfiant, que de chercher à convaincre que dans un moment de trouble exceptionnel, la décision s'impose comme seul moyen de résolution, là où les normes et les débats deviennent inopérants et inefficaces. C'est donc par une tentative de définition de la souveraineté que l'exception apparaît chez Schmitt. Si « est souverain celui qui décide de la situation exceptionnelle », la souveraineté pourrait donc se définir comme la capacité d'agir et d'intervenir dans une situation d'exception qui ne peut jamais être clairement prédéfinie et appréciable à l'avance.

« La situation exceptionnelle est appropriée en un sens éminent pour une définition juridique de la souveraineté, et elle l'est pour une raison systématique, qui relève de la logique du droit. En effet, la

nous avons retenu celle de Julien Freund (par « de ») qui « implique à la fois la décision du début et la maîtrise durant la situation exceptionnelle ».

⁴⁰⁷ Préface de Jean-Louis Schlegel, in Carl Schmitt, *Théologie politique*, op. cit., p. VIII.

⁴⁰⁸ *Ibid.*, p. IX.

décision de l'exception est décision en un sens éminent. Car une norme générale telle qu'elle est présentée par la proposition juridique normalement en vigueur ne comprendra jamais une exception absolue, et c'est pourquoi elle ne pourra pas non plus totalement fonder la décision qui veut qu'on soit en présence d'un vrai cas d'exception (*Ausnahmefall*). »⁴⁰⁹

Cependant, la situation exceptionnelle ou *extremus necessitatis casus* est, du fait même de son exceptionnalité, entouré par un flou. Comprendre l'exception chez Schmitt, c'est admettre que tout naît d'une décision – la norme elle-même n'a pas pu naître d'une norme-première mais d'une décision⁴¹⁰ –, que toute décision est politique, et que la décision ultime appartient à celui qui est souverain. En situation exceptionnelle, toutes les normes et toutes les controverses seraient donc réduites au silence et à l'incapacité, tandis que la décision ultime du souverain se manifesterait dans sa plus grande splendeur :

« Le cas d'exception, le cas non défini dans l'ordre juridique en vigueur, peut tout au plus être désigné comme cas d'extrême nécessité, comme menace pour l'existence de l'État ou de ce qui en tient lieu, mais on ne saurait le circonscrire dans sa réalité empirique. [...] Il est impossible d'établir avec une clarté intégrale les moments où l'on se trouve devant un cas de nécessité (*Notfall*) ni de prédire, dans son contenu, ce à quoi il faut s'attendre dans ce cas, si véritablement il s'agit du cas de nécessité extrême et de son élimination. [...] Tout au plus la constitution pourra-t-elle spécifier qui a le droit d'intervenir dans ce cas. [...] on verra immédiatement qui est le souverain. Il décide autant de l'existence du cas de nécessité extrême que des mesures à prendre pour y mettre fin. Il est en marge de l'ordre juridique normalement en vigueur tout en lui étant soumis, car il lui appartient de décider si la constitution doit être suspendue en totalité. »⁴¹¹

Schmitt appuie sa pensée sur d'autres courants théoriques, pensée qu'il soumet à plusieurs interrogations :

« Jusqu'à quel point le souverain est-il tenu par les lois et responsable devant les instances inférieures (*Stände*) ? À cette question d'importance capitale, Bodin répond : les promesses obligent, car la force contraignante d'une promesse repose sur le droit naturel ; mais en cas de nécessité, l'obligation cesse en vertu des principes universels de la nature. Bodin dit généralement que, face aux instances inférieures ou au peuple, le prince est engagé aussi longtemps que l'accomplissement de sa promesse correspond à l'intérêt du peuple, mais qu'il n'est plus lié "si la nécessité est urgente" [...] même les tenants du droit naturel au XVII^e siècle ont compris la question de la souveraineté comme celle de décider dans le cas d'exception. C'est particulièrement vrai de Pufendorff. Tous sont d'accord là-dessus : lorsque des conflits éclatent au sein de l'État, chaque parti ne désire naturellement que le Bien commun – n'est-ce pas justement la raison du *bellum omnium contra omnes* ? – mais la souveraineté, et donc l'État lui-même, consiste à trancher le conflit, donc à définir une fois pour toutes ce que sont l'ordre et la sûreté publics, à quel moment ils sont mis en cause, etc. »⁴¹²

⁴⁰⁹ Carl Schmitt, *Théologie politique*, op. cit., p. 16.

⁴¹⁰ « Car tout ordre (*Ordnung*) repose sur une décision, [...] Même l'ordre juridique repose, à l'instar de tout ordre, sur une décision et non sur une norme », *ibid.*, p. 20.

⁴¹¹ *Ibid.*, p. 17.

⁴¹² *Ibid.*, pp. 18-20.

Mais comment savoir à qui revient l'exercice de la décision ultime. Qui ou qu'est-ce qui désigne le souverain ? À défaut de l'éclairer, Schmitt essaie d'éclaircir cette question complexe. S'il affirme que le souverain intervient lorsque tout est muet sauf lui, il affirme dans le même temps que ce sont majoritairement les lois, les chartes ou les constitutions, donc les normes juridiques, qui déterminent qui est le souverain (article 48 de la Constitution allemande de 1919 pour le cas d'étude de Schmitt, article 61 de la Constitution malgache de 2010 pour notre cas d'étude, etc.). Ainsi : « Qui donc décide de la constitutionnalité des pouvoirs non écrits ? Autrement dit : qui est compétent quand l'ordre juridique ne donne pas de réponse à la question de la compétence ? »

Ces interrogations sont importantes et soulèvent la problématique du contrôle (de constitutionnalité, de légalité, *a priori*, *a posteriori*) des pouvoirs de crise issus de ce que Schmitt appelle « les décisions personnelles du souverain ». Comment peut-on contrôler si de telles décisions sont conformes ou non à la constitution ou à la loi, alors que ces décisions sont précisément, à défaut d'être intra ou extra-juridiques, supra-juridiques ? Cela déchaîne une autre problématique qui est le rapport entre l'état d'exception et l'ordre juridique, que nous avons déjà éclairci précédemment dans l'étude de *La Dictature*, mais il est tout de même important de souligner que pour Schmitt, bien que « la décision se libère de toute obligation normative absolue au sens propre »⁴¹³, elle appartiendrait toujours à un ordre non anarchique et non chaotique qui pourrait être quand même contenu dans l'ordre juridique, à tout le moins le côtoyer intimement.

Carl Schmitt conclue en apothéose sa définition de la souveraineté, laissant ainsi une ouverture potentiellement fertile à notre analyse. En effet, ses commentaires emphatiques sur l'exception ne peuvent qu'encourager le chercheur que nous sommes à explorer encore plus loin les arcanes de l'état d'exception, objet principal de notre recherche :

« L'exception trouble l'unité et l'ordre du schéma rationaliste. [...] L'exception est plus intéressante que le cas normal. Le cas normal ne prouve rien, l'exception prouve tout ; elle ne fait pas que confirmer la règle : en réalité la règle ne vit que par l'exception. Avec l'exception, la force de la vie réelle brise la carapace d'une mécanique figée dans la répétition. »⁴¹⁴

Le juriste allemand va même jusqu'à reprendre, sans le citer, le théologien protestant Søren Kierkegaard :

⁴¹³ *Ibid.*, p. 22.

⁴¹⁴ *Ibid.*, p. 25.

« L'exception explique à la fois elle-même et le cas général. Et si l'on veut étudier correctement le cas général, il suffit de chercher une véritable exception. Elle jette sur toutes choses une lumière beaucoup plus crue que le général. À la longue, on finit par se lasser de l'éternel verbiage du général ; les exceptions existent. On n'est pas en mesure de les expliquer ? On n'expliquera pas davantage le général. Habituellement, on ne remarque guère la difficulté, car on aborde le cas général non seulement sans la moindre passion, mais encore avec une confortable superficialité. Au contraire, l'exception pense le général avec l'énergie de la passion. »⁴¹⁵

Ces considérations schmittiennes amènent à questionner le type d'usage attribué aux pouvoirs de crise.

⁴¹⁵ *Ibid.*, pp. 25-26.

CHAPITRE II

État d'exception : procédé ou dispositif ? Un usage stratégique des pouvoirs de crise

L'état d'exception peut à la fois être défini comme un procédé, synonyme de manière d'agir, de comportement méthodique et technique, ou de recette à suivre pour aboutir à un certain résultat attendu. Il peut aussi être entendu comme un dispositif, c'est-à-dire comme l'articulation, ou plutôt l'agencement, d'un ensemble de moyens qui composent un mécanisme, un appareil et dont la mise en œuvre vise une intervention précise et calculée. Dans le cas de Madagascar, la définition de la nature de l'état d'exception correspond plus à la seconde hypothèse qui révèle sa complexité et lui confère une dimension éminemment politique. La base de cette argumentation consiste à mener une démarche de confrontation entre, d'une part, les différentes conduites de la mise en application de l'état d'exception et, d'autre part, les conceptions de Giorgio Agamben, théoricien reconnu de l'état d'exception, formulées dans son ouvrage *Qu'est-ce qu'un dispositif ?*⁴¹⁶. Il y définit la notion de dispositif comme : « [...] tout ce qui a, d'une manière ou d'une autre, la capacité de capturer, d'orienter, de déterminer, d'intercepter, de modeler, de contrôler et d'assurer les gestes, les conduites, les opinions et les discours des êtres vivants. »⁴¹⁷

SECTION I. UNE TYPOLOGIE SINGULIERE DE L'USAGE DES POUVOIRS DE CRISE

L'analyse élaborée par le philosophe italien sur la notion de dispositif éclaire, sous un angle inédit, une typologie singulière de l'usage des pouvoirs de crise. En effet, Giorgio Agamben tente une définition de la notion de dispositif par deux approches :

⁴¹⁶ Giorgio Agamben, *Qu'est-ce qu'un dispositif ?*, Paris, Payot et Rivages, 2014, 50 p.

⁴¹⁷ *Ibid.*, p. 31.

La première est une définition commune du dictionnaire :

« 1) un sens juridique au sens strict : “le dispositif c’est la partie d’un jugement qui contient la décision par oppositions aux motifs”, c’est-à-dire la partie de la sentence (ou de la loi) qui décide et qui dispose. 2) une signification technologique : “la manière dont sont disposées les pièces d’une machine, et, par extension, le mécanisme lui-même. 3) une signification militaire : “l’ensemble des moyens disposés conformément à un plan”. »⁴¹⁸

La formulation de la seconde approche se base largement sur des emprunts à Foucault :

« Il est clair que le terme, dans l’usage commun comme dans celui qu’en propose Foucault, semble renvoyer à un ensemble de pratiques et de mécanismes (tout uniment discursifs et non discursifs, juridiques, techniques et militaires) qui ont pour objectif de faire face à une urgence pour obtenir un effet plus ou moins immédiat [...] Le lien qui rassemble tous ces termes est le renvoi à une économie, c’est-à-dire à un ensemble de praxis, de savoirs, de mesures, d’institutions dont le but est de gérer, de gouverner, de contrôler et d’orienter – en un sens qui se veut utile – les comportements, les gestes et les pensées des hommes [...] Résumons brièvement en trois points : 1) il s’agit d’un ensemble hétérogène qui inclut virtuellement quelque chose, qu’elle soit discursive ou non : discours, institutions, édifices, lois, mesures de police, propositions philosophiques. Le dispositif pris en lui-même est le réseau qui s’établit entre ces éléments. 2) le dispositif a toujours une fonction stratégique concrète et s’inscrit toujours dans une relation de pouvoir. 3) comme tel, il résulte du croisement des relations de pouvoir et de savoir. »⁴¹⁹

C’est donc à travers l’éclairage de la notion de dispositif par Agamben qu’il est ici proposé d’appréhender la lecture de l’état d’exception. En effet, l’état d’exception peut être entendu comme un dispositif pour plusieurs raisons : il s’agit d’un réseau de « procédés » et de mécanismes juridico-politiques dont l’exécution est décidée par le président de la République, et est plus ou moins encadrée par la constitution ou par les lois. Il est destiné à répondre à une urgence, même si l’urgence est relative ou instrumentalisée. L’intention consiste à contrôler la situation et les esprits. Le dispositif est de nature hétérogène car il est composé de moyens de coercition disparates, accompagnés parfois d’un discours idéologique et abstrait. Sa fonction stratégique concrète est l’éviction des adversaires du pouvoir et le prolongement du « règne » du président en place. En tant que combinaison du pouvoir et du savoir, le dispositif de l’état d’exception est un dispositif d’affirmation d’une domination politique, avec les moyens étatiques les plus extrêmes et les plus puissants qui sont à disposition.

Ces démonstrations viennent infléchir, en étudiant le cas malgache, la validité de certaines théories classiques sur l’état d’exception. D’autres viennent la conforter. À supposer que les postulats de départ sont les suivants :

⁴¹⁸ *Ibid.*, p. 19.

⁴¹⁹ *Ibid.*, pp. 10-11, pp. 20-21 et p. 28.

- 1) L'état d'exception est un mécanisme extraordinaire ;
- 2) L'état d'exception vise le rétablissement de l'État de droit ;
- 3) L'exception tend à devenir la règle ;
- 4) L'état d'exception constitue un dispositif arbitraire.

À Madagascar, en étudiant l'état d'exception comme un dispositif, les deux premiers postulats semblent invalidés tandis que les deux autres sont confirmés. Ainsi, s'agit-il de maîtriser le dispositif pour prétendre maîtriser la crise.

SECTION II. MAÎTRISER UNE CRISE PAR DES INSTRUMENTS POLITICO-JURIDIQUES EXCEPTIONNELS OU DOMESTIQUER LES INSTRUMENTS POLITICO-JURIDIQUES DE GESTION DE CRISE ?

En d'autres termes, il s'agit ici de déterminer si, à Madagascar, l'état d'exception consiste à maîtriser une situation exceptionnelle par un dispositif ou si c'est ce dispositif qu'il convient de mieux manier et contrôler pour obtenir une gestion relativement efficace de la crise. À partir d'une lecture factuelle des états d'exception successifs appliqués à Madagascar, on note effectivement la corrélation crise-dispositif, ou plus précisément l'activation du dispositif de l'état d'exception dans le but de gérer une crise. Pour quel résultat ? C'est ce que tente d'éclairer le tableau ci-dessous, de manière chronologique :

Tableau n° 2 : Analyse chronologique de la corrélation entre crises et dispositifs et de leurs conséquences

Crises	Dispositifs	Résultats (non exhaustifs)
1972 Soulèvement populaire et contestations de la gouvernance du président Philibert Tsiranana	État de nécessité nationale sur toute l'étendue du territoire national	Un état d'exception d'une durée de plus de 5 ans Éviction du président de la République Mise en place d'un directoire militaire Atteintes manifestes aux droits fondamentaux et aux libertés publiques
1975 Assassinat du Colonel Ratsimandrava six jours après sa prise de fonction pour diriger le pays	Loi martiale sur toute l'étendue du territoire national	Superposition de deux états d'exception Création d'un tribunal militaire Atteintes manifestes aux droits fondamentaux et aux libertés publiques
1976 Massacre en masse de Comoriens	État de siège dans la sous-préfecture de Majunga	Superposition de deux états d'exception Plusieurs morts et rapatriement de près de 20.000 Comoriens Atteintes manifestes aux droits fondamentaux et aux libertés publiques
1991 Soulèvement populaire et contestations de la gouvernance du président Didier Ratsiraka	Situation d'urgence à Antananarivo	Plusieurs morts et blessés Éviction du président de la République Atteintes manifestes aux droits fondamentaux et aux libertés publiques
2002 Contestations des résultats des élections présidentielles et bras de fer entre les deux candidats arrivés en tête	État de nécessité nationale sur toute l'étendue du territoire national Loi martiale sur toute l'étendue du territoire national	Plusieurs morts et blessés Éviction du président de la République Atteintes manifestes aux droits fondamentaux et aux libertés publiques

Source : élaboration par l'auteur.

L'analyse chronologique de la corrélation entre crises et dispositifs et de leurs conséquences permet de mettre en évidence plusieurs constantes :

- 1) Entre 1972 et 2002, les grandes crises politiques malgaches ont été accompagnées du dispositif de l'état d'exception ;
- 2) Le dispositif a entraîné une chute du pouvoir en place, ou à tout le moins sa fragilisation ;
- 3) Le dispositif peut être cumulatif et se prolonger dans le temps ;
- 4) L'actionnement du dispositif produit, en plus des morts et des blessés, une atteinte manifeste aux droits fondamentaux et aux libertés publiques ;
- 5) Il s'agit d'un dispositif jupitérien qui n'a jamais fait l'objet de contrôle *a posteriori*.

Ces observations conduisent à deux déductions. Premièrement, l'activation du dispositif d'état d'exception n'a pas permis de contenir les crises. Au contraire, en raison de leur caractère prolongé et répétitif, de l'atteinte à la séparation des pouvoirs et aux droits et libertés, le dispositif altère le processus fragile de construction de l'État de droit et de la démocratie. Deuxièmement, l'usage du dispositif exceptionnel comme d'une règle et comme d'un instrument arbitraire ne lui permet pas de servir son objectif théorique qui est la gestion d'une menace à la sauvegarde de l'État. Ainsi, convient-il de mener une réflexion appliquée sur la maîtrise du dispositif et sur son utilisation à bon escient. Dans le cas malgache, le dispositif de l'état d'exception semble être, pour les dirigeants qui en ont usé, une solution de dernier recours pour se maintenir au pouvoir ou pour endosser le rôle de « justicier » césariste. Même si un usage parfait et optimal, indemne de toute critique, paraît illusoire en raison du caractère éminemment coercitif et extrême du dispositif, un meilleur encadrement de celui-ci pourrait être envisageable. Cela passerait nécessairement par une réforme constitutionnelle en matière de pouvoirs de crise, pour offrir plus de garanties et limiter les risques de dérives – bien que *ceteris paribus*, le risque zéro, n'existe pas –, cela passe aussi par une sensibilisation et conscientisation collective sur les intérêts supérieurs de la nation, ainsi que les avantages et les inconvénients du dispositif de l'état d'exception.

Sans ces conditions, le dispositif de l'état d'exception pourrait entraîner une déliquescence programmée de l'État – et de l'État de droit, si tant est qu'il ait déjà existé – à Madagascar.

SECONDE PARTIE

Vers un État de droit malgache en déliquescence ?

TITRE I

Un « exceptionnel » devenu ordinaire dans le cas malgache

Il convient de circonscrire et de questionner la thèse de l'« exceptionnel ordinaire », fréquemment soutenue par de nombreuses théories et de confronter sa pertinence au cas malgache, afin d'en apprécier la validité. Le montage politique d'« état d'exception permanent » et la banalisation des crises occasionnent, à l'aune du contexte malgache, l'émergence de la notion inédite d'« état d'exception débridé », sans toutefois éclipser celle, tout aussi inédite, d'« exception particulière », comme tend à le démontrer la crise politique de 2009. Cette analyse ne manquera pas de recourir aux apports de l'anthropologie : en effet, dimensions culturelles, spécificités malgaches et imaginaire collectif contribueront à mieux circonscrire les modes d'acculturation de la société malgache aux concepts « importés ».

CHAPITRE I

Une imbrication des crises politiques, économiques et sociétales

De nombreuses doctrines soulignent le caractère permanent qu'aurait tendance à prendre l'état d'exception. Cette considération se remarque dans plusieurs pays, et est particulièrement démontrable dans le cas malgache. De cette construction politique de l'état d'exception permanent, se dégage une théorie de l'« état d'exception débridé » et de l'« exception particulière ».

SECTION I. LA RECURRENCE DES CRISES SYMPTOMATIQUES : UNE BANALISATION DE L'EXCEPTION

L'ouverture de l'analyse vers le cadre international s'avère féconde pour apprécier encore mieux la banalisation des crises. Ainsi, une démarche comparative avec d'autres cas d'étude pourra éclairer l'actualité internationale de ce concept. La tendance vers une permanence de l'exception, qui semble s'ancrer dans les discours et les esprits, résulterait à la fois de facteurs conjoncturels *sui generis* et d'une instrumentalisation politique.

A. Une banalisation conjoncturelle des crises

Une crise peut-elle être un état permanent ou alors y a-t-il un avant et un après plus ou moins « normaux », auquel cas la crise *stricto sensu* se définirait et se situerait toujours par rapport à une période de stabilité relative ? De nos jours, le terme de crise est régulièrement mis en avant dans les discours politico-médiatiques. Guy Braibant affirme ainsi que : « C'est en effet un mot (crise), commode, à la mode, employé à tout bout de champ, de sorte qu'on a

parfois l'impression de se trouver dans une crise à la fois universelle et perpétuelle. »⁴²⁰ Nous serions donc dans un état de crise perpétuel dans lequel l'exceptionnel tendrait à devenir la règle, au point que le philosophe Giorgio Agamben estime que l'état d'exception serait devenu (ou serait en train de devenir) un paradigme normal de gouvernement⁴²¹. Par ailleurs, la complexité de distinguer le « normal » de l'« exceptionnel » participe à brouiller les frontières entre ces deux états. Ainsi convient-il de rappeler les interrogations posées par Jacques Mourgeon en ces termes : « Faut-il en inférer que l'exceptionnel devient habituel ? Ou bien, plutôt, que l'alarmisme tient de la feinte davantage que du fait, et la crise de l'hypocondrie et non du diagnostic ? »⁴²²

Dans le contexte malgache, plusieurs recherches⁴²³ ont contribué à mettre la lumière sur le cycle de crises à Madagascar. Ces travaux pointent notamment les différents facteurs d'instabilité chroniques qui résident à la fois dans le statut d'un président de la République omnipotent qui gouverne sans partage, dans les défaillances institutionnelles, ainsi que dans les pratiques contestables du pouvoir. La succession des crises, les répertoires de solutions inadaptées pour y apporter une solution efficace, le déclenchement de plusieurs états d'exception, n'ont pas permis d'éliminer ou de corriger ces facteurs d'instabilité à Madagascar. Tant que ces derniers persistent, la crise semble donc prédestinée à se cristalliser au sein d'un cycle en perpétuel recommencement qui enraye la voie vers un développement du pays et qui contribue plus largement à la récurrence et à la banalisation de la notion de crise.

En ouvrant l'analyse au contexte international, on peut apercevoir qu'il y a tout d'abord la notion de diversité et de pluralité des facteurs de déclenchement. En effet, la crise peut trouver son origine dans un élément précurseur ou dans la combinaison de plusieurs éléments. Celui-ci peut être une catastrophe naturelle ou humanitaire. La proclamation de l'état d'exception en pareille situation peut constituer une véritable nécessité, afin, par exemple,

⁴²⁰ Guy Braibant, « L'État face aux crises », *Revue Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n° 10, Les pouvoirs de crise, p. 5.

⁴²¹ Giorgio Agamben, *État d'exception. Homo sacer*, op. cit., pp. 9-55.

⁴²² Jacques Mourgeon, op. cit., p. 44.

⁴²³ Pour n'en citer que quelques-unes : rapport « Madagascar : sortir du cycle de crises », *Rapport Afrique*, n° 156, International Crisis Group, 18 mars 2010. *Revue Afrique contemporaine*, n° 251, Madagascar, Anatomie d'un état de crise, Paris, De Boeck Supérieur, 2014. Tsiory Razafindrabe, « Las crisis cíclicas en la historia constitucional de Madagascar, una excepción ordinaria », *Políticas y constitucionalismo, Revue internationale de science politique, droit constitutionnel et philosophie du droit*, volume I, n° 4-5 consacré à Alain Rouquié, Julio – Junio 2016, Juridica & Law press, México, pp. 811-833.

d'organiser les secours, de déployer les moyens matériels et humains que nécessite la gestion de la catastrophe, de contrôler la circulation ou les activités des personnes dans les zones à risque, ou encore de filtrer les informations relayées par les médias⁴²⁴. Cela a pu être le cas en Bolivie en novembre 2016.

En effet, le président de la République Evo Morales prend, en Conseil des ministres, un décret pour déclarer l'état d'urgence nationale⁴²⁵ afin de faire face à un épisode de sécheresse particulièrement aigüe. La forte pénurie d'eau qui s'ensuit a notamment fait apparaître des tensions sociales à La Paz, où l'accès des habitants à l'eau était limité à trois heures par jour, de même que dans la ville de Potosi où des affrontements ont eu lieu entre agriculteurs et miniers. Cependant, aujourd'hui, de nombreux cas d'état d'exception sont fréquemment liés à des phénomènes politiques ou sociaux comme un attentat terroriste, un coup d'État, un soulèvement populaire, etc.⁴²⁶ Dans le cas de Madagascar, le constat général amène à comprendre les moments d'état d'exception comme des phases pendant lesquelles le président de la République en exercice, se sentant « personnellement » en danger face à un risque de destitution, fait usage des pouvoirs de crise. La lecture des événements de 1972, 1991 et 2002 tend à confirmer cette appropriation déviée ou débridée des pouvoirs exceptionnels.

Ensuite, il y a la notion de surprise, d'imprévisibilité. À l'ère de la mondialisation, les théories wébérienne ou westphalienne du XVII^e siècle sur la souveraineté semblent se déliter. En effet, la multiplicité des flux – humains, financiers, d'informations –, le réalisme économique, les défis environnementaux, les nouvelles menaces transnationales, etc., mettent au défi l'État souverain. De surcroît, les moyens modernes de communication participent à amplifier le phénomène de banalisation de l'état d'exception. Pourtant, comme le souligne le juriste français Guy Braibant :

« L'État, quel que soit le régime, constitue un élément de continuité, de permanence, de stabilité relative ; il agit protégé de règles générales et uniformes, de procédures formalisées, de structures impersonnelles,

⁴²⁴ C'est dans ce cadre de catastrophe naturelle ou humanitaire que l'état d'urgence a été proclamé, entre autres, en 2014 au Libéria face à l'ampleur de la propagation du virus Ebola, en 2015 en Équateur à la suite du réveil du volcan Cotopaxi, la même année au Paraguay pour faire face à d'importantes inondations et en 2016 en Italie après un séisme particulièrement violent.

⁴²⁵ *Decreto Supremo n° 2987, 21 de noviembre de 2016, Declara Situación de Emergencia Nacional, debido a la presencia de sequía y déficit hídrico en diferentes regiones del territorio nacional, provocadas por fenómenos climáticos adversos*, Bolivie.

⁴²⁶ Dans ce contexte, on peut citer en guise d'exemples, pour l'année 2016, l'état d'urgence en Éthiopie instauré suite à des mouvements de contestations « communautaires » très violents, de même que celui qui a été proclamé après le putsch raté en Turquie, ou encore « l'état de non-droit » mis en place aux Philippines après les attentats terroristes de Davao.

lourdes et hiérarchisées ; il n'est pas à son aise devant les surprises et les catastrophes qui demandent de la responsabilité, de l'imagination, de l'improvisation [...] les crises les plus graves sont généralement imprévisibles, de sorte que les règles destinées à les maîtriser se révèlent insuffisantes et qu'il faut en imaginer d'autres qui viennent renforcer le dispositif. »⁴²⁷

De nos jours, ce caractère d'imprévisibilité s'applique *a fortiori* aux nouvelles formes de menaces pouvant porter atteinte à l'État : menaces internes ou externes, de nature plurielle, économique, militaire, civile, technologique, environnementale, terroriste, etc. Ainsi, dans une ère où les menaces contre l'État de droit sont multiples et complexes, transnationales ou internes, l'exception, au sens juridique du terme, tendrait à devenir une règle dans les régimes modernes⁴²⁸.

L'effet de banalisation et d'alarme se trouve d'autant plus intensifié dans la société de communication qui est la nôtre. En effet, à l'ère d'internet et des réseaux sociaux, le temps de la « communication » semble se réduire. La surexposition médiatique, ainsi que le phénomène de « *people*-isation » de la sphère politique qui l'accompagne, concourent à la construction d'une perception particulière des crises. Celles-ci ne semblent plus intermittentes et localisées mais permanentes et globales, touchant aussi bien le champ politique que le champ économique et social – de la culture à l'environnement, en passant par les civilisations. Aux côtés de ces éléments, l'instrumentalisation politique de l'exception peut favoriser une perception « mystifiée » de sa banalisation.

B. État d'exception permanent : une construction politique ?

Ce dernier point fait le lien avec une notion qui est celle de l'omniprésence, qu'elle soit réelle ou fictive, du risque. En effet, il est de plus en plus fréquent d'observer que l'application qui est faite de l'état d'exception revêt un caractère préventif, plutôt que curatif. En d'autres termes, sa vocation serait, de plus en plus, de prévenir un risque de trouble à l'ordre public que de rétablir un ordre public troublé. Ce caractère préventif attribué à l'état d'exception semble de nos jours devenir une pratique courante. La tendance selon laquelle l'état d'exception doit durer jusqu'à la disparition totale, non pas de la menace, mais du « risque » de menace, prévaut et participe à la banalisation des crises. L'explication du prolongement de l'état d'urgence en France suite aux attentats terroristes de novembre 2015 se référerait à cette omniprésence du risque. Dans un tout autre cas de figure, il pourrait

⁴²⁷ Guy Braibant, *op. cit.*, pp. 6 et 9.

⁴²⁸ Marie-Laure Basilien-Gainche, *op. cit.*

également s'agir de contenir, à titre préventif, un péril imminent laissant présager d'une crise qui n'est pas encore survenue.

En plus d'être un objet juridique et philosophique, l'état d'exception est par ailleurs une pratique appartenant au domaine « de la » politique et « du » politique qui l'applique. Intervient ici une autre notion qui vient renforcer cet effet de banalisation. Il s'agit de l'instrumentalisation politique de la crise. Ainsi, Giorgio Agamben se réfère aux attentats terroristes qui ont frappé la capitale française en 2015 pour conclure que, plutôt que de constituer un instrument au service du maintien ou de la restauration de la démocratie, l'état d'urgence⁴²⁹, proclamé à la suite de ces attentats, serait un dispositif dangereux qui, au cours de l'histoire, a servi les dictatures et aidé l'installation des régimes totalitaires, notamment en Europe. Toutefois, ce ne serait pas le dispositif lui-même qui représente un risque de glissement vers un tel schéma, mais la permanence spatio-temporelle qu'il emprunte. Le climat de tension anxiogène⁴³⁰ posé par l'état d'exception est propice à l'émergence d'une forme de peur que les politiques auront la tentation d'entretenir.

Le philosophe italien ajoute que « l'État a besoin de la peur pour se légitimer, il faut alors produire la terreur ou, au moins, ne pas empêcher qu'elle se produise. On voit ainsi les pays poursuivre une politique étrangère qui alimente le terrorisme qu'on doit combattre à l'intérieur et entretenir des relations cordiales, même vendre des armes à des États dont on sait qu'ils financent les organisations terroristes. »⁴³¹

Le contexte de Madagascar nous présente que l'application de l'état d'exception à plusieurs moments de son histoire a conduit à sacrifier, à tout le moins durant ces instants si ce n'est sur le temps long, une partie considérable des libertés publiques et des droits

⁴²⁹ Décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi 55-385 du 3 avril 1955, *Journal officiel* du 14 novembre 2015, France, p. 21297.

⁴³⁰ Concernant l'exemple français, deux exemples sont relevés. Le premier est que : « C'est dans ce cadre qu'il faut considérer le sinistre projet de déchéance de la nationalité pour les citoyens binationaux, qui rappelle la loi fasciste de 1926 sur la dénationalisation des "citoyens indignes de la citoyenneté italienne" et les lois nazies sur la dénationalisation des juifs. » Le second est que : « C'est la même incertitude que l'on retrouve dans le texte de la loi (française) du 20 novembre (2015) sur l'état d'urgence, qui se réfère à "toute personne à l'égard de laquelle il existe de sérieuses raisons de penser que son comportement constitue une menace pour l'ordre public et la sécurité". Il est tout à fait évident que la formule "sérieuses raisons de penser" n'a aucun sens juridique et, en tant qu'elle renvoie à l'arbitraire de celui qui "pense", peut s'appliquer à tout moment à n'importe qui. Or, dans l'état de sécurité, ces formules indéterminées, qui ont toujours été considérées par les juristes comme contraires au principe de la certitude du droit, deviennent la norme. » Giorgio Agamben, « De l'État de droit à l'état de sécurité », *Le Monde*, *ibid.*

⁴³¹ *Ibid.*

fondamentaux. Souvent au nom de la sécurité et en raison de l'omniprésence supposée de la menace, cet abandon des libertés publiques et des droits fondamentaux se manifeste aussi dans de nombreux États. Ainsi, l'expérience nazie nous a montré que la légalisation des situations exceptionnelles, en l'occurrence par la promulgation du décret pour la protection du peuple et de l'État le 28 février 1933 autorisant la suspension des libertés personnelles que contenait la Constitution de Weimar, pouvait conduire à d'importantes dérives, notamment en permettant l'instauration d'un état d'exception permanent qui ne dit pas son nom.

Ce décret n'ayant jamais été aboli, Giorgio Agamben considère que « tout le troisième Reich peut être considéré, du point de vue juridique, comme un état d'exception qui a duré douze ans »⁴³². Mais d'autres cas plus récents peuvent aussi converger dans ce sens. Dans la majorité d'entre eux, les libertés et les droits se trouvent suspendus, voire supprimés⁴³³, laissant place à un certain nombre d'abus, comme le précise Guy Braibant : « La nécessité de faire face à l'adversité ou à l'adversaire, sert de prétexte et d'occasion à des abus qui sont en fait et même en droit totalement incontrôlés : internements arbitraires, jugements sommaires, tortures, exécutions. On voit fleurir les législations et les juridictions d'exception, avec leur cortège de sanctions pénales rétroactives, de peines de mort pour les délits politiques et de tribunaux spéciaux. »⁴³⁴ Pour ces raisons, Giorgio Agamben estime que « l'état d'exception se présente comme un seuil d'indétermination entre démocratie et absolutisme »⁴³⁵.

L'État malgache a plusieurs fois connu un état d'exception formel depuis l'indépendance. Comparativement, l'attention portée à d'autres États comme l'Égypte, la Syrie ou l'Algérie rejoint la perspective selon laquelle l'exception deviendrait permanente. À ce titre, l'état d'urgence a été en vigueur en Égypte de 1981 à 2012, en Syrie de 1963 à 2011 et en Algérie de 1992 à 2011, sans interruption. S'agissant de l'expérience arabe, un certain nombre d'abus similaires à ce qu'on peut retrouver à Madagascar sont observés, outre la mise à l'écart du juge judiciaire. Cependant, à leurs côtés, certaines mesures sont particulièrement rigoureuses et outrancières : assignations à résidence, tortures, perquisitions, mise en place de tribunaux militaires et de législations pénales rétroactives, contrôle d'internet, répression des opposants et des journalistes, etc.

⁴³² Giorgio Agamben, *État d'exception. Homo sacer, op. cit.*, p. 11.

⁴³³ En guise d'exemple, il y a la question des *Guantanamo detainees* qui, puisque suspectés de porter atteinte à la sécurité nationale, se voient dépossédés de tout statut juridique d'individu en vertu de l'*US Patriot Act* voté par le Sénat américain suite aux attentats du 11 septembre 2001, renforcé ensuite par le *military order*.

⁴³⁴ Guy Braibant, *op. cit.*, p. 8.

⁴³⁵ Giorgio Agamben, *État d'exception. Homo sacer, op. cit.*, p. 12.

Cela rejoint l'analyse de Jean-Mourgeon sur la « crise endémique » pour qualifier un état permanent de crise. Ainsi souligne-t-il :

« On observe la tendance à amplifier démesurément la crise en invoquant la permanence, non plus du fait, mais de la menace, afin d'entretenir une crise latente, sous-jacente, dont le mystère suscite les craintes les plus vives pour justifier la disparition totale et durable des libertés [...] Pourvu qu'il y ait permanence de l'ennemi à combattre, et donc permanence de l'impératif du combat, il y a permanence objective de la crise [...] Il (le pouvoir) y parvient en portant la crise au-delà de ses limites réelles, en lui conférant une dimension imaginaire. La crise endémique n'est plus dans l'immanence du réel, mais dans la croyance en une crise sous-jacente [...] Indéterminable, insaisissable, elle doit provoquer assez d'angoisse pour que les hommes renoncent, comme d'eux-mêmes et donc démocratiquement, au peu de liberté qu'ils goûtaient. La "suspension" complète et *sine die* des libertés publiques et de leur régime juridique, même constitutionnel, s'impose alors... et s'accomplit. »⁴³⁶

Par conséquent, pris comme prétexte, cet état de crise permanent est éminemment liberticide et peut profiter aux dirigeants qui seraient tentés de gouverner sans contrôle et de façon autoritaire. La notion de crise tendrait ainsi à devenir « imaginaire », « mythique », « fabriquée », « fantasmée ».

SECTION II. UNE CLASSIFICATION : L'« ETAT D'EXCEPTION DEBRIDE »⁴³⁷

Au regard de cette contribution à l'étude de la gouvernance à Madagascar, analysée sous le prisme État de droit / état d'exception, une typologie singulière de l'exceptionnel se dégage pour le cas malgache, selon l'usage qui en est attribué, l'intensité du dispositif et les conséquences qu'il entraîne. Ainsi distingue-t-on deux catégories d'« états exceptionnels » :

- l'« état d'exception débridé »⁴³⁸ ;
- l'« exception particulière ».

⁴³⁶ Jacques Mourgeon, *op. cit.*, pp. 48-50.

⁴³⁷ Les résultats de cette section ont été présentés dans le cadre de notre communication lors de l'*European Conference on African Studies* qui s'est déroulée du 8 au 10 juillet 2015 en Sorbonne, à Paris.

⁴³⁸ « Débridé » s'entend ici au sens premier du terme, c'est-à-dire « desserré des liens qui enserrant » ou « retiré d'une bride » (débrider un animal, par exemple). L'hypothèse est que cette bride maintiendrait l'animal docile et disciplinable. Sans elle, la bête serait indomptée, imprévisible et potentiellement dangereuse. Dans notre étude, l'animal serait représenté par l'état d'exception. La bride pourrait correspondre aux qualités personnelles du souverain (le président) – en tant que dirigeant sage et éclairé –, les garde-fous constitutionnels, etc. « Débridé » est, dans notre analyse, l'antonyme de « modéré » qui signifierait « raisonné » ou « tempéré ». Peut être qualifié de « modéré » ce qui fait preuve de mesure, ce qui n'est ni excessif, ni extrême, ni exagéré.

Il est question, dans cette section, d'étudier l'« état d'exception débridé ». Entre dans la classification l'état de nécessité nationale de 1972 proclamé par Tsiranana. En premier lieu, son caractère débridé se justifie essentiellement par sa durée. Initialement prévu pour une durée de trois ans, plus précisément jusqu'au 13 mai 1975, celui-ci se trouve prorogé jusqu'au 31 décembre 1977. Par conséquent, il s'agit non seulement du premier dispositif d'état d'exception formel après l'indépendance, mais aussi du dispositif le plus long dans la durée, sur la période 1960-2010.

En deuxième lieu, cet état d'exception peut être qualifié de débridé par l'ensemble des mesures qu'il permet et par son association à une loi martiale proclamée par décret le 11 février 1975 (elle est abrogée par un autre décret daté du 24 juin 1975). De par cette superposition, cette loi martiale appartient également à cette classification des états d'exception débridés. La description du souverain décrit par Carl Schmitt n'apparaît pas dans ce cas de figure. En effet, le décret de l'état de nécessité nationale est pris par Philibert Tsiranana puis est prolongé par Gilles Andriamahazo, qui décrète également la loi martiale qui sera abrogée par Didier Ratsiraka. De plus, les circonstances exceptionnelles ayant motivé le premier état d'exception sont de natures différentes de celles qui peuvent justifier sa prolongation et de celle qui déclenche la loi martiale. Il y a, non seulement, une discontinuité « politique », au sens schmittien, et un « déchaînement » – un débridement – des mesures d'atteinte à la séparation des pouvoirs, aux droits fondamentaux et aux libertés individuelles et collectives.

L'état de siège proclamé le 22 décembre 1976 par Didier Ratsiraka, même s'il est localisé à la sous-préfecture de Majunga, revêt également un caractère débridé. D'une part, sur le plan de la mise en œuvre, le dispositif se superpose également avec l'état de nécessité nationale prorogé. D'autre part, la violence des événements et des réponses est inédite. Et à l'instar de 1975, le tribunal spécial créé en 1976 ne fait pas – ou ne peut faire – toute la lumière sur cette affaire. Ce qui remet grandement en cause le sens et l'efficacité du travail des juridictions d'exception.

La situation d'urgence, circonscrite à Antananarivo et instaurée par Didier Ratsiraka le 22 juillet 1991, entre dans la droite ligne des états d'exception débridés dans la mesure où elle se décide quelques jours seulement après la loi du 18 juillet 1991 relative aux situations d'exception. Cela suppose que cette loi, qui rend plus coercitive les pouvoirs exceptionnels, est « taillée » en prévision de la proclamation de la situation d'urgence. Par ailleurs, au regard

de la crise de 1991, le dispositif semble conforter la tentative de protection jupitérienne de verrouillage du pouvoir.

De même, l'état de nécessité nationale proclamé en 2002 sur toute l'étendue du territoire national par Didier Ratsiraka peut être qualifié de débridé car il est associé, quelques jours plus tard, à la loi martiale.

Selon les rares témoignages informels que nous avons pu obtenir, et quelques récits journalistiques, les mesures de ces deux dispositifs sont relativement inappliquées – ou inapplicables en raison. En effet, même si en vertu de la loi martiale, les pleins pouvoirs sont transférés au gouverneur nouvellement nommé d'Antananarivo, le général Léon-Claude Raveloarison, l'armée reste en retrait. Marc Ravalomanana, l'opposant de Didier Ratsiraka, n'hésite d'ailleurs pas à braver ces mesures en continuant les manifestations sur la place publique et en bravant le couvre-feu. Ni l'état de nécessité nationale, ni la loi martiale n'empêchent Marc Ravalomanana de s'autoproclamer président de la République et de former un gouvernement parallèle. Néanmoins, il s'agit de deux dispositifs dont l'atteinte aux droits et libertés demeure sans commune mesure et sans contrôle.

La crise de 2009 entre dans la catégorie d'« exception particulière ». Elle mérite une étude bien distincte de celle des « états d'exception débridés ».

SECTION III. LA CRISE DE 2009 : ETAT D'EXCEPTION OU « EXCEPTION PARTICULIERE » ?

Il convient de contextualiser la crise politique malgache de 2009 et d'en approfondir l'analyse afin de caractériser cette « exception à part » dans notre étude sur l'état d'exception à Madagascar. En effet, bien que cette crise constitue une exception, elle diffère des autres états d'exception malgaches analysés jusque-là. Cette différence se remarque, d'une part, dans la mise en œuvre du dispositif de gestion de crise et, d'autre part, par les mécanismes internationaux de résolution de la crise, dimension qui illustre ce que Jean du Bois de Gaudusson appelle « la portée et les conséquences de l'externalisation du pouvoir constituant des États, notamment en cas de crise grave ou en conflits, au profit des organisations

internationales et de la communauté internationale qui se reconnaissent désormais une compétence constitutionnelle étendue »⁴³⁹.

Le maire de la capitale de l'époque, Andry Rajoelina, suite à la fermeture de sa chaîne de télévision privée et sentant un mécontentement populaire croissant envers le président Marc Ravalomanana, dont beaucoup lui reprochent ses mesures de concentration de pouvoir, lance des appels à manifester en début d'année. Ce soulèvement massif, additionné à l'action de casseurs plus ou moins instrumentalisés, causera de nombreuses victimes. Acculé, le président prend, le 17 mars 2009, une ordonnance⁴⁴⁰ en vertu de laquelle il remet le pouvoir entre les mains d'un directoire militaire.

Le même jour, une autre ordonnance⁴⁴¹ transfère les pouvoirs du directoire à Andry Rajoelina. Avec le soutien de l'armée, celui-ci se proclame alors président malgré l'absence de reconnaissance de la communauté internationale. L'essentiel des dirigeants étrangers ont rapidement réagi et dénoncé cette accession au pouvoir, tantôt qualifiée de transfert non-démocratique de pouvoir, de coup d'État, de putsch inconstitutionnel, etc. Pendant la durée de la crise, Madagascar est suspendu de la quasi-totalité des organisations intergouvernementales, aussi bien à vocation internationale que régionale, auxquelles elle était membre.

Il y a là comme un sentiment de déjà-vu. En effet, l'ancien président, Marc Ravalomanana, avait lui aussi pris le pouvoir en 2002 suite à une autoproclamation, contre le président Didier Ratsiraka qui a, à son actif, plus d'une vingtaine d'années de gouvernance. Cela conforte la théorie des *crises cycliques*⁴⁴² à Madagascar. Cette théorie soutient que, dans le cas malgache, des crises politiques nouvelles apparaissent alors que les problèmes de fond ayant déclenché la précédente ne sont pas résolus. On assiste ainsi à une superposition des facteurs potentiels de déclenchement de crise.

Par ailleurs, l'évolution et l'issue d'une crise sont tributaires d'enjeux stratégiques bi/multilatéraux, ainsi que des logiques d'alliance. Fort du soutien des États-Unis et de la

⁴³⁹ Jean du Bois de Gaudusson, « Les tabous du constitutionnalisme en Afrique francophone », *Afrique contemporaine*, n° 242, Paris, De Boeck Supérieur, 2012, p. 55.

⁴⁴⁰ Ordonnance n° 2009-001 du 17 mars 2009 conférant les pleins pouvoirs à un directoire militaire, *Journal officiel* du 28 mars 2009, p. 1762, Madagascar.

⁴⁴¹ Ordonnance n° 2009-002 du 17 mars 2009 portant transfert des pleins pouvoirs à M. Andry Rajoelina, *Journal officiel* du 28 mars 2009, p. 1764, Madagascar.

⁴⁴² « Madagascar : sortir du cycle de crises », *International Crisis Group*, rapport Afrique n° 156, *op. cit.*, p. 1.

Banque mondiale, Marc Ravalomanana a pu conduire plusieurs projets de développement dans le domaine des infrastructures et du tourisme, avec une augmentation conséquente des investissements étrangers. Sa politique, notamment pour le secteur minier, favorisant les firmes américaines (Exon pour le pétrole), anglo-australiennes (Rio Tinto pour la mine d'Ilménite), canadiennes (Dynatec) et japonaises (Sumitomo pour le nickel et le cobalt), conduit à une détérioration des relations avec l'ex-puissance coloniale.

D'autant plus que l'anglais devient la troisième langue officielle et que les sociétés françaises n'ont pu bénéficier des permis miniers. Son profil d'homme d'affaires lui vaut le surnom de « Berlusconi malgache » dans la presse internationale. Pourtant, et particulièrement en 2009, il lui est reproché de confondre affaires privées et affaires publiques, d'appliquer un contrôle des médias et de vouloir concéder 1,3 millions d'hectares de terrain à la firme coréenne Daewoo – une atteinte morale à la notion de « *tanindrazana* », la terre des Ancêtres, chère aux Malgaches.

Face à la prise de pouvoir par Andry Rajoelina, un compromis est partiellement trouvé sous l'impulsion de la communauté internationale : un gouvernement d'union nationale est formé, un Premier ministre de consensus désigné par la société internationale, Andry Rajoelina, est désigné président de la Haute Autorité de Transition (HAT), et une feuille de route indiquant les mesures à respecter (entre autres la détermination d'une échéance pour la tenue d'élections) est signée. Cependant, après quatre années de crise politique sans précédent, Antananarivo est dans l'impasse, les négociations n'aboutissent pas, la *Southern African Development Community* (SADC) peine à accomplir son rôle de médiateur tandis que la population s'enfonce de plus en plus dans le gouffre de la pauvreté⁴⁴³.

A. Le caractère particulier de la crise de 2009

La qualification de coup d'État attribuée aux événements de 2009 mérite une attention particulière. Les travaux de Justine Ranjanita intitulés « Coup d'État et violation de la constitution. Les arguties juridiques des putschistes »⁴⁴⁴ constituent une référence. Selon la

⁴⁴³ Le contexte régional dans lequel évolue Madagascar est encore en devenir et n'offre pas encore tous les cadres permis dans d'autres régions. Par exemple, l'équivalent de la notion de « démocratie supranationale » développée dans le droit communautaire y est inexistante. Pour en savoir plus sur cette notion, voir : Nicolas Clinchamps, *Parlement européen et droit parlementaire. Essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2006, 808 p.

⁴⁴⁴ Justine Ranjanita, « Coup d'État et violations de la Constitution. Les arguties juridiques des putschistes », *Madagascar, le coup d'État de mars 2009*, Randrianja Solofo (éd.), *op. cit.*

juriste, « le coup d'État est l'acte le plus anticonstitutionnel qui puisse exister, car il implique une action brutale et violente pour accéder au pouvoir »⁴⁴⁵. Rejoignant cette position, l'Union africaine le qualifie même d'« action extraconstitutionnelle »⁴⁴⁶. Par ailleurs, la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance « interdit, rejette et condamne tout changement anticonstitutionnel de gouvernement dans tout État membre car il constitue une menace grave à la stabilité, à la paix, à la sécurité et au développement »⁴⁴⁷. L'auteure met en exergue les causes potentielles des coups d'État. En ce qui concerne le cas malgache de 2009, elle affirme que contrairement à ce qu'on peut croire, ce coup d'État n'est pas uniquement motivé par les « vindictes populaires »⁴⁴⁸. Les mécontentements ou les déceptions d'une partie de la population à l'égard du régime en place ne peuvent suffire à justifier ce soulèvement, appuyé massivement par « des gros bras payés pour l'occasion »⁴⁴⁹.

Marc Ravalomanana affirme avoir transféré le pouvoir à un directoire militaire sous la contrainte, par l'ordonnance n° 2009-01 du 17 mars 2009. Par la suite, une autre ordonnance n° 2009-02, promulguée le même jour, transfère les pleins pouvoirs du directoire militaire à Andry Rajoelina. L'analyse de la constitutionnalité de ces actes soulève des questionnements juridiques et politiques de premier plan, d'autant que la Haute Cour constitutionnelle les a approuvés par une « lettre »⁴⁵⁰ en date du 18 mars 2009. De prime abord, les deux ordonnances semblent aller à l'encontre des dispositions constitutionnelles en vigueur à Madagascar, mais aussi des fondamentaux-mêmes de la démocratie.

S'agissant de l'ordonnance n° 2009-001 du 17 mars 2009 portant transfert des « pleins pouvoirs »⁴⁵¹ du président de la République au directoire militaire, son inconstitutionnalité semble manifeste, tant sur le fond que sur la forme. Tout d'abord, en vertu du principe de séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, il n'a jamais été expressément mentionné dans la constitution malgache que le président de la République disposait des

⁴⁴⁵ *Ibid.*, p.43.

⁴⁴⁶ Article 4, paragraphe (p) de l'acte constitutif de l'Union africaine, « condamnation et rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement », Togo, 11 juillet 2000.

⁴⁴⁷ Article 2, paragraphe 4 (chapitre II) de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, adoptée à Addis Abeba le 30 janvier 2007.

⁴⁴⁸ Terme utilisé par Justine Ranjanita dans « Coup d'État et violations de la Constitution. Les arguties juridiques des putschistes », *Madagascar, le coup d'État de mars 2009*, Randrianja Solofo (éd.), *op. cit.*, p.43.

⁴⁴⁹ *Ibid.*

⁴⁵⁰ Lettre 79-HCC/G de la Haute Cour constitutionnelle du 18 mars 2009 portant validation des ordonnances n° 2009-01 et 2009-02 du 17 mars 2009.

⁴⁵¹ Cette notion ne fait l'objet d'aucune définition dans le droit malgache.

« pleins pouvoirs ». Le flou juridique persiste, d'autant que cette ordonnance dispose par ailleurs que les pouvoirs du président de la République, ainsi que ceux du Premier ministre, sont transférés au directoire⁴⁵². La constitution prévoit pourtant un certain nombre de dispositions en cas de vacance de la présidence de la République, sans que celles-ci ne concernent le transfert du pouvoir à un directoire militaire. Conformément à l'article 52 de la Constitution du 18 septembre 1992 de la troisième République, en vigueur en 2009, c'est le président du Sénat qui, provisoirement, doit assurer la fonction de chef de l'État⁴⁵³. Il faut remarquer pourtant que le Sénat et l'Assemblée nationale ont été dissouts au moment du transfert du pouvoir. En pareil cas, c'est au membre du gouvernement de nommer de manière collégiale un président parmi eux. Une autre inconstitutionnalité de cette ordonnance réside dans son article 4 qui énonce que le directoire militaire a pour mission « l'organisation des assises nationales, la préparation du code électoral et des lois sur les partis politiques et la tenue des élections dans 24 mois au maximum », alors que la constitution prévoit un délai de 30 jours (60 jours au plus tard) à partir de la vacance pour organiser les élections présidentielles⁴⁵⁴.

Par conséquent, l'ordonnance n° 2009-002 du 17 mars 2009 portant transfert des pleins pouvoirs du directoire militaire à Andry Rajoelina semble entachée d'inconstitutionnalité, du fait que la première ordonnance l'est aussi. En outre, la Constitution de la troisième République, votée par référendum, prévoit que le chef de l'État doit avoir au minimum 40 ans, alors que Andry Rajoelina n'en a que 36 à ce moment. Les juges de la Haute Cour constitutionnelle n'ont cependant pas déclaré l'inconstitutionnalité de ces ordonnances, donc de ce transfert du pouvoir entre le président de la République et le directoire militaire, puis de celui-ci à Andry Rajoelina.

Au contraire, en reconnaissant ce transfert, ils semblent se positionner comme partie prenante au conflit. En effet, suite à une demande faite par Andry Rajoelina, les juges constitutionnels publient une lettre confirmant la validité des deux ordonnances. Ils justifient

⁴⁵² Article 3 de l'ordonnance n° 2009-001, *op. cit.*

⁴⁵³ Article 52 de la Constitution de la troisième République du 18 septembre 1992 : « En cas de vacance de la présidence de la République par suite de démission, de décès, d'empêchement définitif [...] il est procédé à l'élection d'un nouveau président [...] La vacance est constatée par la Haute Cour constitutionnelle. Dès la constatation de la vacance de la présidence de la République, les fonctions de chef de l'État sont provisoirement exercées, jusqu'à l'entrée en fonction du président élu ou jusqu'à la levée de l'empêchement temporaire, par le président du Sénat ou, en cas de vacance du poste ou d'incapacité du président du Sénat constatée par la Haute Cour constitutionnelle, par le gouvernement collégialement. »

⁴⁵⁴ Article 41 de la Constitution de la troisième République du 18 septembre 1992.

leur décision en avançant « le principe de la continuité de l'État et l'intérêt supérieur de la Nation »⁴⁵⁵. Là encore, des irrégularités sont à relever. Selon la constitution, seuls le président de la République, le Premier ministre, le président du Sénat ou celui de l'Assemblée nationale peuvent saisir les juges constitutionnels pour contrôler la conformité constitutionnelle d'un acte. Or, à ce moment-là, Andry Rajoelina, auteur de la saisine, n'était encore que maire de la capitale. D'autant que l'article 116 de la constitution dispose que la Haute Cour constitutionnelle rend des « arrêts » ou des « décisions ». Par conséquent, la « lettre » en question ne paraît avoir ni base légale, ni valeur juridique.

Dans un système démocratique idéal, le peuple (et non un individu) est le seul dépositaire final du pouvoir et les juges doivent « dire le droit ». Pourtant, à travers ces « arguties »⁴⁵⁶, un semblant de bases légales a été attribué aux événements de mars 2009 et on constate alors que : « Le texte même de la constitution se trouve diminué dans son esprit par ses propres gardiens. »⁴⁵⁷

Pour prolonger la réflexion, il convient d'analyser l'internationalisation de la résolution de cette crise, impliquant à la fois les partenaires nationaux, régionaux et internationaux.

B. Les dimensions internationales de la résolution de la crise de 2009

De 2009 à 2013, le processus de résolution de la crise malgache, qui a connu une dimension internationale sans précédent, a soulevé certaines impasses. Plusieurs considérations géostratégiques entrent en ligne de compte pour essayer d'apporter une explication à ces blocages. En effet, comme l'étaye Patrick Rakotomalala dans *Madagascar, le coup d'État de mars 2009*, « les enjeux que représente Madagascar, tant pour les grandes puissances occidentales que pour les puissances émergentes asiatiques, sont très importants. Ils sont à la mesure des formidables potentialités humaines, culturelles, minières, agricoles, forestières, halieutiques de la Grande Île. »⁴⁵⁸ La multiplicité d'acteurs aux intérêts divergents

⁴⁵⁵ Paragraphe 3 de la lettre n° 79 HCC-G du 18 mars 2009, publiée par les juges de la Haute Cour constitutionnelle.

⁴⁵⁶ Terme emprunté à Justine Ranjanita dans « Coup d'État et violations de la Constitution. Les arguties juridiques des putschistes », *Madagascar, le coup d'État de mars 2009*, Randrianja Solofo (éd.), *op. cit.*, p. 43.

⁴⁵⁷ Vony Rambolamanana, « L'État de droit, la règle de droit et le mouvement legaliste de Madagascar », *Madagascar, le coup d'État de mars 2009*, Randrianja Solofo (éd.), *op. cit.*, p. 198.

⁴⁵⁸ Patrick Rakotomalala, « Implicites de la crise 2009 et diplomatie française », *Madagascar, le coup d'État de mars 2009*, Randrianja Solofo (éd.), *op. cit.*, p. 237.

a donc partiellement compliqué le processus de sortie de crise bien qu'en 2009, tous les acteurs de la société internationale aient unanimement condamné la prise inconstitutionnelle du pouvoir par Andry Rajoelina, avec plus ou moins de virulence ou d'ambiguïté.

C'est ainsi qu'il convient d'avancer tour à tour les positions des différents acteurs. Si, en tant qu'ancienne puissance coloniale, la France occupe une place particulière dans le processus, de nombreux acteurs régionaux y ont joué un rôle central.

Il convient dans un premier temps de s'intéresser à la Métropole. La Françafrique, qui définit les relations privilégiées que la France aurait conservées avec plusieurs dirigeants africains après la décolonisation, semble en perte de vitesse, bien que certains continuent à y voir « un néo-colonialisme de la part de la France, faisant de l'Afrique sa chasse gardée »⁴⁵⁹. Quoi qu'il en soit, des liens forts unissent encore Madagascar et son ancienne puissance coloniale. À ce sujet, l'auteure Faranirina Rajaonah note : « Les Malgaches attachent une importance particulière aux points de vue des Français, avec lesquels les relations s'inscrivent très souvent encore dans le registre des affects. Quelque part, la France reste la *Reny Malala* (la mère chérie) ; c'est en priorité vers elle que l'on se tourne lorsqu'il s'agit de s'adresser à la communauté internationale. On suppose également que le sort de la Grande Île continue à la préoccuper. »⁴⁶⁰

Les réactions de la France à la suite des événements de mars 2009 à Madagascar font l'objet de controverses et démontrent, dans une certaine mesure, l'application d'une stratégie diplomatique à géométrie variable. D'aucuns iraient même jusqu'à accuser l'Hexagone d'être l'instigatrice du coup d'État⁴⁶¹. En effet, les relations entre Paris et Antananarivo sont ponctuées par plusieurs points de friction durant le mandat de Marc Ravalomanana. La mésentente débute assez tôt, au moment de l'accession de celui-ci au pouvoir en 2002. Alors que toutes les représentations diplomatiques étrangères sont présentes à l'investiture du président, la France fait figure d'absente et ne reconnaîtra le pouvoir que plusieurs mois plus tard. Un autre coup dur est porté quand le président Ravalomanana décide d'inscrire l'anglais

⁴⁵⁹ François-Xavier Verschave, *La Françafrique, le plus long scandale de la République*, Paris, Stock, 2003, pp. 13-s.

⁴⁶⁰ Faranirina Rajaonah, « Les imaginaires de l'étranger dans la crise malgache », *Politique africaine*, n° 86, Paris, Karthala, 2002, pp. 152-170.

⁴⁶¹ « Rémi Maréchaux, the Elysée councilor, denied rumors indicating that France was providing a military plane to the HAT », dans un document confidentiel publié par Wikileaks, *Madagascar: French support political consensus leading to elections*, from: France Paris, to: African union, Secretary of State, U.S. Mission to European Union (formerly EC) (Brussels), United Nations (New York), United States Africa Command, 2009 June 23, 16:07, 6 p.

comme langue officielle, au même titre que le français. Cela peut être considéré comme un affront à l'encontre de la francophonie et « a certainement inquiété un Quai d'Orsay encore marqué par un Rwanda devenu anglophone en l'espace d'une saison »⁴⁶². Ajouté à cela le fait que la France a toujours considéré le régime de Ravalomanana comme cultivant un favoritisme pour les entreprises américaines, anglaises, australiennes, japonaises ou encore chinoises, au détriment des intérêts français.

La France a cependant dénoncé la prise de pouvoir de Andry Rajoelina en 2009, comme peuvent l'indiquer les propos du chef d'État français Nicolas Sarkozy : « Bien sûr c'est ça, un coup d'État... Il y a beaucoup de choses à dire sur l'ancien président, mais j'observe qu'il est renversé sans aucune élection. J'observe que la première décision c'est la suppression du Parlement, ce qui n'est quand même pas un signe extrêmement positif. »⁴⁶³ Cette déclaration fait pourtant suite à une série d'événements qui semble la contredire. En témoignent « l'arrivée d'un nouvel ambassadeur français à Madagascar le lendemain du coup d'État⁴⁶⁴, la poursuite de la coopération militaire, le soutien de Kouchner au processus électoral que la communauté internationale réprouvait, l'accueil à Paris de Rajoelina, l'activisme diplomatique appliqué à Maputo et à Addis-Abeba, la promotion de la relance économique malgache auprès des investisseurs... et tout ceci au grand dam des chancelleries étrangères et malgré l'illégitimité du pouvoir de Rajoelina »⁴⁶⁵.

Dans le cadre de la *Real Politik* qu'elle semble mener, la France souhaiterait préserver ses zones d'influence en se basant sur des relations privilégiées. Alain Joyandet affirme à ce sujet : « La France doit défendre ses parts de marché et se repositionner sur le continent africain. »⁴⁶⁶ Sur le plan sécuritaire, ces mêmes objectifs ont été réitérés dans le *Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale* de 2008 : « Nos capacités d'intervention doivent entrer dans une logique de concentration sur des axes géographiques prioritaires (...) notre dispositif devra comprendre à terme une présence dans l'Océan indien. »⁴⁶⁷ Ces zones

⁴⁶² Patrick Rakotomalala, *op. cit.*, p. 215.

⁴⁶³ Propos du président Nicolas Sarkozy recueillis lors d'une conférence de presse au sommet européen de Bruxelles en 2009.

⁴⁶⁴ L'ancien ambassadeur français Gildas Le Lidec avait été expulsé par Marc Ravalomanana en 2008 et la fonction est restée inoccupée jusqu'à l'arrivée du nouvel ambassadeur Jean-Marc Châtaigner le 18 mars 2009. Rappelons que le « coup d'État » a eu lieu le 17 mars 2009.

⁴⁶⁵ Patrick Rakotomalala, *op. cit.*, p. 213.

⁴⁶⁶ Déclaration d'Alain Joyandet, secrétaire d'État chargé de la coopération et de la francophonie, du 19 juin 2008, citée par Patrick Rakotomalala, *op. cit.*, p. 215.

⁴⁶⁷ *Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale*, Paris, Odile Jacob, 2008, pp. 72-73.

d'influence, et notamment sa présence en Afrique, apparaissent comme des éléments majeurs pour sa puissance dans un monde en pleine mutation et dans une Europe malade. Il semble donc important pour la France de pouvoir coopérer avec des gouvernements avec lesquels elle puisse s'entendre.

Mais la France n'est pas n'est pas le seul acteur à vouloir préserver ou élargir son influence dans cette zone de l'Afrique australe et de l'Indianocéanie. Pour le maintien de son rang et de ses intérêts, elle s'implique dans la stabilisation et la pacification de la région, en composant avec les autres acteurs régionaux, tel que l'Afrique du Sud. En effet, la nation arc-en-ciel prétend à de grandes ambitions régionales – en voulant s'ériger comme leader du continent –, voire mondiales – comme le confirme son accession récente au G20 ou sa volonté d'avoir un siège permanent au Conseil de Sécurité des Nations unies –.

Selon les travaux de *International Crisis Group*, Prétoria s'est « empêtrée dans la crise zimbabwéenne depuis des années et soucieuse d'obtenir un siège au Conseil de sécurité des Nations unies, l'Afrique du Sud pouvait espérer redorer son blason de puissance régionale médiatrice et montrer son attachement à la démocratie en parvenant à résoudre la crise malgache »⁴⁶⁸. Ainsi, le président sud-africain Jacob Zuma, soutien de Marc Ravalomanana, a fortement œuvré pour l'élaboration d'une feuille de route, après l'échec de médiations préliminaires : « La feuille de route propose la mise en place d'une transition n'excédant pas douze mois, un gouvernement de consensus chargé d'expédier les affaires courantes, l'élection d'une Assemblée constituante, ainsi que la mise sur pied d'une Commission électorale nationale. »⁴⁶⁹

De manière générale, on remarque une forte mobilisation de la communauté internationale dans le processus de résolution de la crise de 2009, comparativement aux précédentes crises. En effet, si certains acteurs comme les États-Unis ou l'Union européenne⁴⁷⁰ ne reconnaîtront pas le gouvernement de transition, d'autres, comme l'Union africaine⁴⁷¹, la Communauté de Développement d'Afrique australe (*Southern African Development Community* ou SADC), l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF)

⁴⁶⁸ « Madagascar : la crise à un tournant critique ? », *International Crisis Group*, *op. cit.*, p. 17.

⁴⁶⁹ *Ibid.*, p. 18.

⁴⁷⁰ Sur ce point voir : « Madagascar : sortir du cycle de crises », *International Crisis Group*, *op. cit.*, p. 10 : « L'Union européenne considère que le transfert par la force du pouvoir survenu à Madagascar le 17 mars 2009 constitue une violation flagrante des éléments essentiels repris à l'article 9 de l'accord de Cotonou. »

⁴⁷¹ Communiqué de la 181^e réunion du Conseil de Paix et de Sécurité, *Union africaine*, 20 mars 2009.

ou le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (*Common Market for Eastern and Southern Africa* ou COMESA) décident la suspension de Madagascar de leurs instances en attendant le rétablissement de l'ordre démocratique et constitutionnel.

Un Groupe international de contact (GIC) est formé, avec une mission définie : coordonner l'action de la communauté internationale en vue du retour rapide à l'ordre constitutionnel à Madagascar. Les objectifs et principes sont affichés :

« Un calendrier précis en vue de la tenue d'élections libres, régulières et transparentes impliquant l'ensemble des parties prenantes, sous la supervision d'un organe électoral neutre constitué des représentants de toutes les mouvances politiques ; une contribution de tous les acteurs politiques et sociaux du pays, y compris l'ancien président Marc Ravalomanana, ainsi que les autres personnalités nationales, à la recherche d'une solution ; la promotion du consensus entre les parties malgaches concernées ; le respect de la constitution malgache ; le respect des instruments pertinents de l'Union africaine et des engagements internationaux de Madagascar. »⁴⁷²

Le GIC se compose de l'Union africaine (UA), la Commission de l'Océan indien (COI), la Communauté pour le Développement de l'Afrique australe ou *Southern African Development Community* (SADC), le Marché commun de l'Afrique orientale et australe ou *Common Market for Eastern and Southern Africa* (COMESA), l'Organisation des Nations unies (ONU), l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), l'Union européenne (UE), la Libye, en sa qualité de pays assurant la présidence en exercice de l'Union africaine, le Burundi, au nom du Conseil de Paix et de Sécurité (CPS) de l'Union africaine, des membres africains et des membres permanents du Conseil de Sécurité des Nations unies, dont le Burkina Faso et l'Ouganda.

La formation du GIC permettrait un cadre de dialogue entre les protagonistes politiques malgaches et semble jeter les bases d'une « transition qui soit neutre, consensuelle et inclusive devant être couronnée par la tenue d'élections crédibles, libres, transparentes et régulières, conformément aux normes internationales établies en la matière »⁴⁷³. Parallèlement à son intervention, les organisations régionales ont également actionné leurs propres mécanismes de résolution de crise.

À la suite de la suspension de Madagascar de l'UA, des textes prévoyant le processus de sortie de crise sont signés dès 2009, à l'instar de l'accord de Maputo et de l'acte additionnel

⁴⁷² Anacleet Imbiki, « Réflexions sur la loi fondamentale en vigueur à Madagascar », *Madagascar tribune*, 25 janvier 2010.

⁴⁷³ Communiqué de la réunion consultative sur la situation à Madagascar, *Groupe international de contact*, Antananarivo, 6 octobre 2009.

d'Addis-Abeba. Ces accords désignent Andry Rajoelina comme président de la HAT et imposent un ultimatum pour la formation d'un gouvernement d'union nationale et la tenue d'élections libres. Cependant, les mesures prévues ont été loin d'être appliquées, raison pour laquelle l'organisation continentale décide d'imposer des sanctions à Andry Rajoelina et à une centaine de ses collaborateurs⁴⁷⁴.

L'entrée en scène de la SADC et le rôle de premier plan qu'elle veut s'attribuer dans le processus de résolution de la crise semblent par ailleurs remis en cause par certains observateurs qui estiment que « la SADC est une entité à 90 % anglophone, du fait de sa composition, alors que la Grande Île de l'océan Indien est francophone. La persistance du problème est due à la valse-hésitation incompréhensible de la SADC, étant devenue juge et partie. De 2009 à 2011, les protagonistes impliqués ont vainement essayé de trouver un consensus, d'Addis-Abeba à Gaborone, en passant par Maputo. »⁴⁷⁵ La Commission de l'océan Indien (COI) aurait été l'organisation sous-régionale la plus appropriée à être mandatée dans ce rôle de médiation, d'une part du fait d'une position géographique, et de l'autre, d'une « culture » commune de l'Indianocéanie.

Le processus de résolution de crise malgache débute réellement avec la signature des accords de Maputo⁴⁷⁶ qui, suite à des échecs répétitifs, débouchent sur l'adoption de l'acte additionnel d'Addis Abeba⁴⁷⁷ en novembre de la même année. En effet, les acteurs politiques malgaches se réunissent dans la capitale mozambicaine de Maputo en août 2009 afin de tenter de trouver une issue favorable et consensuelle à la crise. Les négociations se déroulent sous l'égide de l'ONU, de l'UA, de la SADC et de l'OIF, en présence des quatre mouvances

⁴⁷⁴ Les sanctions sont énumérées dans le paragraphe 8 du communiqué de la 216^e réunion du Conseil Paix et Sécurité de l'Union africaine, 2010 : « interdiction de voyager à l'encontre de tous les membres des institutions mises en place par les autorités de fait issues du changement anticonstitutionnel et de tous autres individus membres de la mouvance Rajoelina dont l'action fait obstacle aux efforts de l'Union africaine et de la *Southern African Development Community* visant à restaurer l'ordre constitutionnel ; gel des fonds, autres avoirs financiers et ressources économiques de tous les individus et entités concourant, d'une manière ou d'une autre, au maintien du *statu quo* anticonstitutionnel ; isolement diplomatique des autorités de fait. »

⁴⁷⁵ Jeannot Ramambazafy, « Madagascar : la SADC est-elle apte à résoudre la crise qui y prévaut ? », *Madagate*, 10 août 2011.

⁴⁷⁶ Les accords de Maputo désignent un ensemble de textes signés au Mozambique lors du Sommet des chefs de file des différentes mouvances politiques malgaches. Ils comprennent : l'accord politique de Maputo signé le 8 août 2009, la Charte de la Transition, l'accord n° 1 sur l'annulation des charges relatives aux événements de 2002 à Madagascar, l'accord n° 2 sur le cas du président Marc Ravalomanana, l'accord n° 3 sur l'annulation des condamnations envers des personnalités politiques, civiles et militaires sous le régime Ravalomanana, et enfin la Charte des Valeurs.

⁴⁷⁷ Acte additionnel d'Addis Abeba à la Charte de la Transition malgache, Éthiopie, 6 novembre 2009.

politiques malgaches représentées respectivement par les trois anciens présidents de Madagascar⁴⁷⁸ et Andry Rajoelina. L'ancien président du Mozambique Joaquim Chissano se voit en charge de la médiation, en vue de la formation d'un gouvernement d'union nationale. La durée de la phase de transition est fixée à quinze mois maximum, à l'issue desquels doivent se tenir des élections présidentielles et législatives transparentes sous supervision internationale. De la même manière, les membres de ce gouvernement de transition s'engagent à ne pas présenter leur candidature aux prochaines élections. Par ailleurs, les charges à l'encontre de l'ancien président déchu Marc Ravalomanana sont abandonnées, et les condamnés politiques amnistiés⁴⁷⁹.

Perçus comme un geste fort, les acquis de ces accords de Maputo ne tardent pourtant pas à voler en éclats, en raison du désengagement ultérieur des signataires. La crise se dénoue partiellement avec la tenue d'un référendum constitutionnel en novembre 2010, à l'issue duquel le « oui » l'emporte à plus de 74 % des voix⁴⁸⁰ – malgré l'appel au boycott des trois anciens présidents malgaches –, établissant ainsi une nouvelle constitution⁴⁸¹ pour la future quatrième République, et débouche sur une feuille de route qui sera signée en septembre 2011, indiquant la voie à suivre en vue de la réintégration de Madagascar dans le concert des nations⁴⁸². Cette feuille de route⁴⁸³, qui indique la voie du retour à la constitutionnalité à

⁴⁷⁸ Marc Ravalomanana, Didier Ratsiraka et Albert Zafy.

⁴⁷⁹ Conformément aux articles 8 à 14 des accords de Maputo, ces procédures d'amnistie ne concernaient pas les crimes de sang.

⁴⁸⁰ Selon l'arrêt n°1 HCC/AR de la Haute Cour constitutionnelle en date du 6 décembre 2010 portant proclamation des résultats officiels du référendum du 17 novembre 2010 pour l'adoption de la Constitution de la quatrième République Malgache : « Le projet de constitution de la IV^e République est régulièrement adopté par référendum et entrera en vigueur dès sa promulgation par le président de la Haute Autorité de la Transition dans les dix jours suivant la proclamation des résultats définitifs par la Haute Cour constitutionnelle. »

⁴⁸¹ Malgré la validation du référendum par la HCC, cette nouvelle constitution est décriée par plusieurs observateurs et acteurs de la vie politique malgache, qui estiment que le gouvernement de transition n'est pas légitime pour organiser la tenue d'un référendum portant sur un changement de constitution. C'est pourtant cette constitution qui est en vigueur à Madagascar durant la transition – dans une certaine mesure – puis au cours de la quatrième République.

⁴⁸² Il convient de souligner ici le rôle central joué par la HCC. Dans un spectre élargi à l'Afrique francophone, Jean du Bois de Gaudusson note le travail « volontaire », on allait dire « courageux », des juges constitutionnels compte tenu de l'environnement parfois difficile dans lequel ils exercent : « Leur rôle (le rôle des cours constitutionnelles africaines) est variable et dépend pour beaucoup du volontarisme juridique, mais aussi du contexte politique dans lequel elles évoluent. Nombre d'entre elles exercent leur office dans des situations de crise, souvent violentes, ou de séries de crises, et sont confrontées au jeu des gouvernants n'hésitant pas à instrumentaliser le droit constitutionnel et à se défausser sur les juges qui se trouvent investis de missions hautement sensibles et politiquement exposées. Elles sont ainsi sollicitées, plus ou moins volontairement et avec plus ou moins leur consentement, pour avaliser et consacrer une

Madagascar, est signée le 16 septembre 2011 entre les acteurs politiques malgaches, sous l'égide de la SADC. Des dispositions sont prises et acceptées par l'ensemble des acteurs politiques malgaches en ce qui concerne les institutions de la transition, le cadre électoral et enfin les mesures de confiance et les efforts de réconciliation nationale.

Selon les dispositions de cette feuille de route, le dialogue entre les acteurs politiques malgaches doit se poursuivre pour former un gouvernement d'union nationale. Cela permettrait de mettre en place un processus de transition « neutre, inclusif et consensuel »⁴⁸⁴, dans le but d'aboutir à des « élections crédibles, libres et transparentes »⁴⁸⁵. Andry Rajoelina maintient son statut de chef de l'État, mais un Premier ministre de consensus est cependant nommé sur proposition des autres acteurs politiques ; il en est de même pour les membres qui forment le gouvernement de transition. Les missions du gouvernement ainsi formé se cantonnent à l'administration des affaires courantes. Un parlement de transition est mis sur pied afin d'exercer un contrôle sur ce gouvernement et de ratifier des ordonnances en vue des élections.

Afin de garantir un cadre respectant les droits fondamentaux et les normes internationales, cette feuille de route propose de faire appel à l'appui d'experts des Nations unies pour réviser le code électoral et établir un code d'éthique et de bonne conduite électorale permettant ainsi d'éviter toutes dérives. De même, une juridiction exceptionnelle et provisoire est créée afin de régler les contentieux électoraux ; la société civile est invitée à y participer en qualité d'observatrice.

Dans l'optique du retour à l'État de droit et pour la sauvegarde des libertés fondamentales, la feuille de route incite les autorités de transition à afficher leur neutralité et leur bonne foi : « Le recours à la violence ou la menace d'un tel recours pendant la période de transition »⁴⁸⁶ venant de ces autorités est strictement prohibé, de même que tout acte déstabilisateur ou incitant à la haine. Dans la même lancée, une amnistie doit être accordée à

procédure irrégulière, un coup d'État, ou pour faciliter une sortie de crise dans un cadre juridique par définition incertain », Jean du Bois de Gaudusson, « La justice en Afrique : nouveaux défis, nouveaux acteurs », *Afrique contemporaine*, n° 250, Paris, De Boeck Supérieur, 2014, p. 17.

⁴⁸³ Feuille de route pour la sortie de crise à Madagascar : engagements des acteurs politiques, Antananarivo, 16 septembre 2011.

⁴⁸⁴ Article 2, *ibid.*

⁴⁸⁵ *Ibid.*

⁴⁸⁶ Article 25, *ibid.*

des nombreux opposants⁴⁸⁷, tout cela dans le but de créer un climat serein et apaisé afin que les élections puissent se dérouler dans les meilleures conditions.

Ces initiatives tiennent du bon sens, et à l'initiative des signataires de la feuille de route, un bureau consacré à la médiation de la SADC est établi dans la capitale pour surveiller de près toutes ces étapes. La feuille de route apporte plusieurs éléments positifs. Des institutions *ad hoc* sont établies afin de régir le bon fonctionnement de la transition et la composition du gouvernement est, dans un premier temps au moins, revue afin d'y intégrer toutes les franges des quatre mouvances politiques. C'est ainsi qu'on a assisté à la démission des membres du gouvernement, de fait, en octobre 2011, et à la nomination consensuelle d'Omer Beriziky comme Premier ministre. Mais malgré certaines avancées notables dans le processus de crise, les négociations échouent à plusieurs reprises, jusqu'aux élections de 2013 qui conduisent Hery Rajaonarimampianina à la présidence.

⁴⁸⁷ Ces procédures d'amnistie ne s'appliquent pas aux crimes contre l'humanité, aux crimes de guerre et aux violations graves des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

CHAPITRE II

Le concept politico-juridique de l'exception et sa (non-)réception dans la culture malgache

Penser le concept juridico-politique de l'état d'exception à Madagascar, ses caractéristiques, ses limites et ses travers, amène à interroger sa (non-)réception dans la culture malgache. En effet, les particularités de ce concept semblent se heurter aux particularismes locaux. Il convient alors d'approfondir les raisons de l'échec essuyé par l'assimilation – ou l'hybridation – du modèle occidental dans la Grande Île et de confronter cette importation conceptuelle à l'imaginaire collectif.

SECTION I. TRANSPOSITION, RECEPTION, ASSIMILATION, HYBRIDATION DU MODELE OCCIDENTAL

Le phénomène « imposé » et « importé » d'occidentalisation des ordres politiques, en partie conséquence de la décolonisation, a été abordé dans de nombreux travaux de recherche. C'est, par exemple, ce qu'entreprend Jean-François Revel dans son ouvrage intitulé *Regain démocratique*, dans lequel il tente de savoir si la démocratie est « un luxe » ou « un minimum vital », pour conclure qu'« au stade actuel, l'humanité, malgré elle peut-être, se trouve, pour survivre, en quelque sorte condamnée à la démocratie »⁴⁸⁸.

Afin d'éclairer le cas malgache, nous nous référerons entre autres ici, pour le corpus théorique, à l'ouvrage de Bertrand Badie ayant pour titre *L'État importé. L'occidentalisation*

⁴⁸⁸ Quatrième de couverture de l'ouvrage de Jean-François Revel, *Le regain démocratique*, Paris, Fayard, 1992, 522 p.

de l'ordre politique⁴⁸⁹. Il y traite de l'importation de modèles politiques en mettant en évidence, d'une part, les « importateurs » et leur stratégie et, d'autre part, les « produits importés », après avoir étudié l'exportation des modèles politiques à travers la logique de la dépendance et la prétention universaliste de l'État, pour terminer par l'universalisation manquée et la déviance créatrice de désordres internes et internationaux.

En effet, les démonstrations du politiste connaissent une grande résonance avec le cas de la Grande Île. Façonné par la colonisation française et de plus en plus influencé par l'interdépendance entre les États et la mondialisation, le système politique de Madagascar peine à trouver une orientation effective. Sa mauvaise gouvernance politique, l'État de droit utopique auquel le pays peut prétendre, et les pratiques débridées de l'état d'exception sont en faveur de la thèse d'un État en déliquescence. L'État malgache se trouve déchiré entre les rémanences coloniales fortes, l'universalisation imposée par le système international et, en contradiction avec elles, la persistance d'idéaux culturels. Bertrand Badie étudie ce « syncrétisme introuvable » dans plusieurs passages de son ouvrage :

« L'Histoire n'est pas finie. Le XX^e siècle a pu consacrer l'échec de plusieurs totalitarismes et mettre un terme à l'aventure coloniale, du moins dans sa facture classique. La vague des indépendances a marqué, un temps, la prolifération et l'uniformisation des États, un peu partout sur le globe ; elle a favorisé la formation d'un vaste "tiers monde", à l'appellation trompeuse, dont on a cru qu'il faisait l'apprentissage d'un monde normalisé. Le dernier parcours devait conduire à la démocratie qui, faute d'autres modèles, devenait le sens ultime de l'Histoire. Pourtant, ces visions développementalistes consomment leurs dernières illusions, [...] alors que la recherche empirique découvre les paradoxes d'une mondialisation annoncée et les effets inattendus qu'ils exercent sur les processus de développement. [...] Aussi, les sociétés extra-occidentales sont-elles perpétuellement écartelées entre une logique d'adaptation et une logique d'innovation. La première est tenue pour "réaliste" ; elle est surtout rationnelle à court terme. La seconde s'inscrit intellectuellement dans un long terme mûrement réfléchi. Praticiens et sociologues cherchent souvent à les concilier, en prêtant notamment des propriétés novatrices aux pratiques d'hybridation forcée. La synthèse est périlleuse ; elle est surtout très fragile, car les deux logiques relèvent en réalité de stratégies qui s'affrontent : dans un contexte d'importation massive et peu contrôlée, l'innovation devient l'emblème naturel de la contestation et sert davantage à mettre en cause le pouvoir qu'à le réinventer. »⁴⁹⁰

« L'occidentalisation forcée est en même temps génératrice d'ordre et d'entropie : elle impose des règles universelles sans pouvoir imposer leur effectivité ; elle énonce une unification des mondes sans pouvoir réaliser une unification de sens. Il est pourtant dangereux de confondre cette entropie avec l'affirmation organisée de contre-modèles : cet ordre chancelant mobilise contre lui des références culturelles qui servent d'emblèmes et non de substituts. »⁴⁹¹

⁴⁸⁹ Badie Bertrand, *L'État importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, CNRS éditions, 2017, 334 p.

⁴⁹⁰ *Ibid.*, pp. 9-11.

⁴⁹¹ *Ibid.*, p. 315.

Les marqueurs et les repères ainsi « importés » ne trouvent pas nécessairement de coïncidences évidentes dans les pays dans lesquels ils sont transposés. Au sein de cette configuration, le concept même d'état d'exception rencontre une traduction complexe dans la langue malgache.

Tout d'abord, du point de vue sémantique, le terme « exception » peut se traduire par : *fanafahana, fanavahana, tsy fanarahana ny lalàna, zavatra tsy manaraka ny lalàna*, pouvant à la fois signifier : un détachement, une délivrance, un affranchissement, une exemption, une libération, un non-respect – une non-soumission – aux lois ou le caractère de toute chose n'obéissant pas aux lois. Dans la même ligne, « exceptionnelle » se traduit par : *misy fanafahana, misy fanavahana, tsy manaraka ny lalàna, tsy araka ny fanao*, qui reçoit le sens de ce qui est détaché, délivré, affranchi, exempté, libéré, ne respectant pas – ou n'étant pas soumis – aux lois ou n'y obéissant pas, et, de manière générale, tout ce qui n'entre pas dans ce qui est habituel.

L'exception, telle que nous l'entendons dans sa facture conceptuelle et notamment occidentale, peut également correspondre, dans la langue et la culture malgaches, au terme excès qui se traduit par : *ny mihoatra ny mety, izay diso ohatra, izay be loatra, izay mihoampampana, izay be loatra, izay mafy loatra* (l'excès est blâmable en toute chose : *Amin'ny zavatra rehetra tokony hotsinina izay mihoatra ny mety*)⁴⁹². En d'autres termes : tout ce qui outrepassé le convenable – la convenance, le juste ou le permis –, ce qui se base sur un mauvais exemple, ce qui est excessif – exagéré, abusif ou accablant – ou enfin ce qui est absolu.

La traduction officielle de la disposition constitutionnelle relative à l'état d'exception est la suivante :

« Raha tandidomin-doza ny Andrim-panjakanan'ny Repoblika, ny fahaleovantenam-pirenena, ny firaisam-pirenena na ny maha-iray tsy anombinana ny Tanindrazana ka voatohintohina ny fizotra aradalànan'ny asan'ireo fahefam-panjakana dia azon'ny Filohan'ny Repoblika atao ny manambara ampahibemaso ny fisian'ny toe-javatra mampihotakotaka amin'ny faritra sasany na eo amin'ny Firenena manontolo, izany hoe ny fotoam-pahamaizana, ny fahalatsahan'ny Firenena an-katerena na ny fampiharana lalàna miaramila. Eo amin'ny Filankevitry ny Minisitry no andraisan'ny Filohan'ny Repoblika ny fanapahana amin'nizany rehefa naka ny hevitra ny Filohan'ny Antenimierampirenena, ny Filohan'ny Antenimierandoholona ary ny Filohan'ny Fitsarana Avo momba ny Lalàmpanorenana izy. Ny fanambarana ampahibemaso ny fisian'ny toe-javatra mampihotakotaka dia manome fahefana manokana ny Filohan'ny Repoblika ka lalàna fehizoro no mamaritra ny farafetrany sy ny fahelany. Raha vao nambara ampahibemaso fa misy ny izay amin'ireo toe-javatra mampihotakotaka voalaza etsy ambony dia

⁴⁹² Malzac, *Dictionnaire français-malgache*, Antananarivo, Ambozontany, 2012, p. 333.

azon'ny Filohan'ny Repoblika atao ny manao lalàna amin'ny alàlan'ny hitsivolana ho an'ny raharaha mahakasika ny lafin'ny lalàna. »⁴⁹³

Soit :

« Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, son unité ou l'intégrité de son territoire sont menacées et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics se trouve compromis, le président de la République peut proclamer, sur tout ou partie du territoire national, la situation d'exception, à savoir l'état d'urgence, l'état de nécessité ou la loi martiale. La décision est prise par le président en Conseil des ministres, après avis des présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat et de la Haute Cour constitutionnelle. La proclamation de la situation d'exception confère au président de la République des pouvoirs spéciaux dont l'étendue et la durée sont fixées par une loi organique. Dès la proclamation de l'une des situations d'exception précitées, le président de la République peut légiférer par voie d'ordonnance pour des matières qui relèvent du domaine de la loi. »⁴⁹⁴

Il se dégage de cette observation que l'état d'urgence est traduit par *ny fotoam-pahamaizana*, que signifie littéralement « moment d'anxiété », l'état de nécessité nationale par *ny fahalatsahan'ny Firenena an-katerena*, soit « le basculement dans la Nation dans une situation dans une situation inattendue » et, enfin, la loi martiale par *ny fampiharana lalàna miaramila*, soit « l'application de la loi militaire ».

La transposition difficile d'un système juridique importé, empreinte de la colonisation française et renforcée par ailleurs par les impératifs de la société internationale, amène à des points d'achoppement réels dans l'application et la pratique du droit à Madagascar. Ainsi, selon Jacqueline Ravelomanana :

« Les exigences nées de la pauvreté nous conduisent à parler brièvement des autres difficultés rencontrées par le droit positif dans son application. Les problèmes d'ordre économique, géographique et/ou sociologique : 80 % des Malgaches sont analphabètes. Le problème de la connaissance et de la réception de la loi demeure un véritable handicap. Le Journal officiel est publié en 15 000 exemplaires pour 15 000 000 de Malgaches. Ce fait ne traduit que le problème matériel. Le véritable handicap est la connaissance de la loi, la prise de conscience de sa valeur et d'autre part la crainte de l'autorité (*Manam-pahefana*) de celui qui détient le pouvoir. »⁴⁹⁵

Par ailleurs, la coutume⁴⁹⁶ a une place non négligeable dans le droit positif malgache. Ce constat est analysé, entre autres, par Ernest Njara et Jacqueline Ravelomanana. Selon cette

⁴⁹³ Titre III, article 61 de la Constitution malgache de 2010, *op. cit.*, p. 96.

⁴⁹⁴ *Ibid.*

⁴⁹⁵ Jacqueline Ravelomanana, « Droit français, droit malgache : le droit positif malgache et ses problèmes d'application », *Revue Juridique de l'Océan indien*, n° 5 spécial 2005, pp. 62-63.

⁴⁹⁶ « La coutume résulte d'une longue suite d'actes constamment répétés, qui ont acquis la force d'une convention tacite ou commune. La coutume suppose donc la réunion de trois conditions : la répétition des mêmes actes, l'acceptation tacite du groupe social qui se soumet à cette coutume et l'écoulement d'un certain temps. Mais pour définir plus complètement la coutume à Madagascar, il faut ajouter un quatrième

dernière, avant la colonisation française, malgré des socles communs de principes liés à la coutume, on constate un pluralisme juridique à Madagascar mais à partir de 1896, « Le pouvoir colonial a, dans la réalité, unifié l'île d'une manière effective grâce en partie à son droit administratif. »⁴⁹⁷ C'est à cette période qu'interviennent de manière intense une unification et une codification du droit largement inspirées du droit français. Toutefois, même au cours de la colonisation française, de nombreux principes liés à la coutume sont préservés, principalement pour des raisons commerciales : « [...] la Métropole, tout en instituant de nouveaux systèmes juridiques, a gardé les coutumes non contraires à l'esprit du droit français. Autrement dit, les coutumes malgaches conformes aux intérêts de la colonisation n'ont pas été touchées et ont continué à être appliquées. »⁴⁹⁸ Ainsi ont pu se perpétuer trois traits particuliers de la société malgache : 1) « La primauté reconnue aux aînés (*Zoky olona*) », 2) « La croyance en l'existence et en la possibilité d'intervention divine (*Zanahary*) et des Ancêtres (*Razana*) » et 3) « L'attachement à la solidarité sociale (*Fihavanana*) »⁴⁹⁹.

Si les représentations imaginaires et collectives du *Zoky olona*, du *Zanahary* et des *Razana* et du *Fihavanana* sont profondément ancrées dans la culture malgache, dans les modes de pensée et d'action, elle s'amalgament également au système juridique et y sont intégrées par une codification progressive, si ce n'est presque instinctivement par le législateur. Dans leurs applications si bien sociales que juridiques, ces représentations présentent paradoxalement des éléments positifs et négatifs assez significatifs.

Ainsi, la consécration de la place tenue par le *Zoky olona*, qui met en lumière le « caractère patriarcal de la société malgache et qui réserve un privilège certain aux parents, considéré dans toutes les occasions de la vie sociale »⁵⁰⁰, est *a priori* un principe respectable, mais bien souvent, il met à la marge ou en position de soumission les membres de la société autres que le père ou l'aîné⁵⁰¹. De même, si les fortes croyances en *Zanahary* et aux *Razana* peuvent servir de rempart protecteur à la commission d'une mauvaise action par crainte des

élément aux trois autres déjà cités, à savoir le respect de la volonté des Ancêtres (*Fanajana ny fombandrazana*). Ici la notion de coutume à Madagascar rejoint celle donnée par les juristes romains qui définissent la coutume comme un ensemble d'usages déjà pratiqués par les Ancêtres, tirant leur force obligatoire de ce qu'ils ont été en vigueur pendant longtemps avec le consentement tacite de tous », *ibid.*, p. 54.

⁴⁹⁷ *Ibid.*, p. 56.

⁴⁹⁸ Ernest Njara, « L'intégration des coutumes dans le droit moderne à Madagascar », *Regards sur le droit malgache*, Paris, L'Harmattan-Jurid'ika, 2010, p. 74.

⁴⁹⁹ *Ibid.*, pp. 76-79.

⁵⁰⁰ *Ibid.*, pp. 76-77.

⁵⁰¹ L'aîné désigné ici n'est pas seulement celui entendu au sens de la fratrie, mais toute personne dont l'âge est relativement avancé.

sanctions divines⁵⁰², elles sont aussi une source d'immobilisme et portent un coup à l'esprit d'entreprise. Enfin, s'agissant du *Fihavanana*, cet esprit de solidarité élargie, qui recommande les relations humaines pacifiques et qui rythme bien des discours dans la société malgache, est à la fois un facteur de blocage et d'aggravation de la corruption⁵⁰³.

L'analyse de Jacqueline Ravelomanana soulève un paradoxe intéressant. Bien que l'influence du droit français semble « mise en veilleuse » pendant la II^e République⁵⁰⁴, le droit malgache continue aujourd'hui à se forger dans un environnement marqué par la prééminence du droit « importé » – français mais aussi international – qui met au premier plan des concepts « universels » comme la constitution, les droits de l'homme, le droit de l'environnement, la bonne gouvernance, l'État de droit, etc. Cependant, malgré l'intégration des normes coutumières, « comme un ensemble d'usages déjà pratiqués par les Ancêtres, tirant leur force obligatoire de ce qu'ils ont été en vigueur pendant longtemps avec le consentement tacite de tous »⁵⁰⁵, le droit malgache moderne peine à être effectif et à obtenir une large adhésion populaire. Au mieux, ce droit « bigarré » et « fabriqué » est méconnu par une grande partie de la population ; au pire, il se trouve confronté à une forme de résistance ou de perversion dans son application.

Il convient alors de d'approfondir la réflexion sur l'effectivité et la pertinence de ces repères constitutionnels « importés » dans le contexte plus large du droit constitutionnel malgache.

⁵⁰² « Les Malgaches croient en Dieu et en même temps à des dieux qu'ils appellent les Ancêtres ou *Razana*. Les divinités, présumées être en contact permanent avec eux, sont perçues comme détentrices d'une autorité à laquelle il faudrait se soumettre. La peur des sanctions divines recommande aux Malgaches un comportement et une attitude toujours conformes aux prescriptions coutumières. Du point de vue de leur affectivité, les sanctions divines sont plus considérées que celles susceptibles d'être infligées par la justice en raison du fait que les premières, si elles devaient s'imposer, seraient incontournables : décrétées par les puissances invisibles, pourtant incorruptibles. Les sanctions divines, non susceptibles de voies de recours, constituent une hantise chez les Malgaches », *ibid.*, p. 78.

⁵⁰³ « Le *fihavanana* est fortement incrusté dans l'esprit de tout Malgache, vécu dans toutes les circonstances et justifie tout, sauf le mal qui en est l'antipode. En effet, le *fihavanana* interdit la commission du mal, recommande le *modus vivendi*, le *marimaritra iraisana* en cas de conflit, ce qui devrait éviter le recours aux autorités judiciaires qui, d'ailleurs, dans bien des cas, résout un différend mais n'entretient pas l'amitié, la concorde, l'harmonie sociales. [...] le reproche fait au *fihavanana* n'entame en rien sa quintessence, et le législateur malgache, ainsi que la jurisprudence, ne lui ont pas moins réservé une place de premier plan », *ibid.*, p. 79.

⁵⁰⁴ De 1975 à 1991, la II^e République de Didier Ratsiraka se caractérise, dans le contexte international de la Guerre froide, par une orientation socialiste et par une vaste politique de « malgachisation ».

⁵⁰⁵ *Ibid.*, p. 54.

SECTION II. IMPORTATION CONCEPTUELLE *VERSUS* IMAGINAIRE COLLECTIF : QUELS DEFIS POUR LA DEMOCRATIE ?

La compréhension du concept constitutionnel et politique de l'état d'exception à Madagascar resterait parcellaire si elle ne traitait pas les performances et les limites inhérentes à son environnement – c'est-à-dire au constitutionnalisme – au jeu des élections – qui porte le « souverain » schmittien au pouvoir – et enfin à la justice.

En premier lieu, il convient de poser la question de l'assimilation du constitutionnalisme, et c'est au regard du droit constitutionnel africain et de sa consécration vers les années 1960 qu'il convient d'étudier le droit constitutionnel de la Grande Île. Cependant, il serait réducteur de penser le constitutionnalisme africain sans tenir compte de son caractère pluriel et sans relever les « tabous » et les « préjugés » dont il fait l'objet. Jean du Bois de Gaudusson éclaire ces marqueurs lorsqu'il questionne :

« Combien de fois s'interroge-t-on, sans toujours l'exprimer à haute voix, sur la capacité de l'Afrique à se "constitutionnaliser", c'est-à-dire non seulement à être doté de textes fondamentaux et d'institutions gouvernantes mais aussi, et c'est le véritable sens du "constitutionnalisme", de voir son pouvoir politique limité dans son organisation, dans son fonctionnement, dans sa dévolution par la lettre et l'esprit de constitutions écrites pour assurer le respect des principes de la démocratie libérale et pluraliste ainsi que les droits fondamentaux et libertés publiques. »⁵⁰⁶

À cette interrogation, le juriste sorgeais apporte une réponse subtile et paradoxale, mais évitant toute généralisation ou fatalisme. Selon lui, le droit constitutionnel, en Afrique francophone, malgré ses limites⁵⁰⁷, a un rôle de régulateur de la scène politique. C'est un instrument précieux permettant de désamorcer une crise potentielle et offrant les mécanismes de résolution à une crise existante. Mais il nuance cependant ses propos lorsqu'il évoque la « véritable crise du constitutionnalisme ». En effet, ce phénomène est non seulement observé en Afrique où le constitutionnalisme se trouve confronté à de nombreux défis, tels que les problèmes économiques et sociaux, mais aussi à l'échelle globale – les « grandes démocraties » occidentales sont elles-mêmes en proie à la réinvention du modèle démocratique.

⁵⁰⁶ Jean du Bois de Gaudusson, « Les tabous du constitutionnalisme en Afrique », *op. cit.*, p. 55.

⁵⁰⁷ Jean du Bois de Gaudusson reconnaît que : « Violées par les gouvernements qui en utilisent, en toute régularité formelle, toutes les ressources à des fins non démocratiques et non libérales, comme l'illustrent les nombreuses révisions constitutionnelles, et ignorées par les gouvernés, peu enclins à les défendre, les constitutions en viennent à ne plus remplir leur fonction initiale de limitation du pouvoir », *ibid.*, p. 56. Nous pouvons ici ajouter, comme autre illustration de ces dérives gouvernementales « formelles », l'application débridée des états d'exception.

En deuxième lieu, une analyse des élections en Afrique francophone peut s'avérer éclairante pour le cas malgache, notamment pour mieux interroger leur pertinence et les modalités d'accession au pouvoir du président de la République. En effet, Jean du Bois de Gaudusson interroge à plusieurs reprises dans ses travaux « la pertinence démocratique de l'élection au suffrage universel direct d'un chef de l'État, tant en raison de la dramatisation de la vie politique que ce mode de scrutin provoque que du paradoxe qu'il a à renforcer ainsi l'autorité d'un homme dont on espère qu'il assurera la démocratisation d'un régime, alors même que dans le passé, le principal obstacle en fut précisément sa position dominante »⁵⁰⁸.

Ainsi, les élections contribueraient-elles, en Afrique, au renforcement de dérives « dictatoriales » et à l'omnipotence du président de la République ? À cela, il apporte une réponse qui nuance l'hypothèse récurrente et contestable « d'une incompatibilité de nature, non démontrée, entre l'Afrique et la démocratie libérale et pluraliste »⁵⁰⁹. Certes, le juriste consent qu'« elles (les élections) étaient organisées sur un mode unanimiste et elles remplissaient des fonctions principalement symboliques et de renforcement du pouvoir des régimes autoritaires »⁵¹⁰. Cependant, il estime qu'elles demeurent une exigence et un procédé irremplaçables dont les vertus ont pu être démontrées et consacrées par la pratique. À travers quatre grilles de lecture, Jean du Bois de Gaudusson n'en relève pas moins les limites du procédé électoral en Afrique francophone.

Tout d'abord, bien qu'on assiste à une adhésion – à tout le moins une reconnaissance commune – du principe électoral et bien que ce principe soit entériné par les constitutions et la communauté internationale, il demeure fragile pour plusieurs raisons : il peut parfois courir le risque d'être détourné ou rendu illusoire par les régimes autoritaires (par les fraudes électorales ou les pratiques clientélistes, par exemple), ou être déstabilisé par les situations socio-économiques tourmentées des pays. C'est le cas à Madagascar.

Ensuite, dans un contexte global de recherche de consolidation démocratique, on note un phénomène positif qui est celui de la création des commissions électorales nationales. Bien qu'elles soient confrontées à certaines difficultés liées aux imprécisions des textes qui définissent leurs attributions ou à la contestation de leur impartialité au regard de leur composition, ces structures de supervision et de contrôle ont le mérite d'instaurer un climat de confiance relatif ou d'apaisement au sein de la scène politique nationale. Par leur statut

⁵⁰⁸ *Ibid.*, p. 54.

⁵⁰⁹ Jean du Bois de Gaudusson, « Les élections à l'épreuve de l'Afrique », *op. cit.*, pp. 100-101.

⁵¹⁰ *Ibid.*, p. 100.

indépendant, ces nouvelles institutions viennent en renfort à l'administration d'État – sans se suppléer à elle pour la gestion technique et logistique des élections – et contribuent partiellement à limiter les insuffisances étatiques dans la conduite d'opérations électorales qui doivent idéalement être à la fois crédibles, justes, transparentes et libres.

Par ailleurs, Jean du Bois de Gaudusson soulève la question de « la maîtrise difficile des opérations électorales »⁵¹¹. D'une part, celles-ci peuvent parfois être contreproductives car les dispositions juridiques qui les encadrent manquent occasionnellement de précision, de cohérence, ou sont tout simplement difficilement applicables en ce qu'elles ne sont pas en adéquation avec les expériences rencontrées sur le terrain. D'autre part, elles souffrent de deux carences : en termes d'effectifs humains au sein de l'administration et en termes matériel et financier (les incomplétudes dans l'établissement des listes électorales le démontrent).

Enfin, la quatrième clef de compréhension de la complexité du procédé électoral identifiée par l'auteur concerne la responsabilité des acteurs et leurs conduites. Les principaux acteurs distingués ici sont « les juges chargés de la gestion du contentieux »⁵¹² électoral et les partis politiques⁵¹³.

En dernier lieu, la problématique de la justice en Afrique mérite ici une attention particulière. Cette justice essuie régulièrement de nombreuses critiques. Ainsi serait-elle corrompue – se situant loin de toute indépendance et impartialité –, inefficace et politiquement biaisée, complexe et inaccessible pour les populations, souffrante – par le manque de moyens financiers, la lourdeur bureaucratisme ou le manque de compétences des magistrats –, à un point où on pourrait parler de « naufrage judiciaire », de « systèmes judiciaires “sinistrés” » ou encore de « justice exsangue »⁵¹⁴. Qui plus est, on aurait tendance à lui reprocher, trop souvent et trop sévèrement, tous les torts liés au manque de performances démocratique et économique.

⁵¹¹ *Ibid.*, pp. 102-103.

⁵¹² *Ibid.*, p. 104.

⁵¹³ À ce propos, Jean du Bois de Gaudusson souligne : « Souvent encore les partis portent les marques psychologiques et idéologiques des régimes monolithiques anciens qui continuent de se prolonger. Le système de partis est fondamentalement affaibli à la fois par le nomadisme politique, l'absence de permanence dans les options, l'anémie de nombreuses formations politiques, l'inflation de partis nominaux aux fonctions principalement personnelles et financières, ou encore les tentations et les dérives ethniques... », *ibid.*, p. 104.

⁵¹⁴ Qualificatifs recensés dans Jean du Bois de Gaudusson, « La justice en Afrique : nouveaux défis, nouveaux acteurs », *op. cit.*, p. 14-15.

Or, selon l’auteur de *L’administration malgache*⁵¹⁵, malgré les faiblesses incontestables de la justice africaine, il convient de nuancer fortement ces critiques qui n’effacent pas les avancées appréciables des dernières décennies. Ainsi, selon lui, la justice africaine peut être perçue comme « [...] un maillon essentiel et un passage obligé de la construction et du renforcement de l’État de droit. Elle se voit confier des missions toujours plus nombreuses et stratégiques pour l’ancrage démocratique, la garantie des droits de l’homme, le développement économique, la lutte contre la corruption et, plus récemment encore, la mise en œuvre de la réforme du secteur de sécurité. »⁵¹⁶

En effet, la justice africaine aurait connu des progrès considérables depuis les années 1990. Les juges constitutionnels, par exemple, travaillent de manière assez remarquable, dans des contextes de crises politiques et socio-économiques quelquefois intenses, pour ne pas dire extrêmes. De même, cette justice africaine évolue dans un environnement mouvant dans lequel d’autres acteurs ou d’autres instruments viennent soit se greffer à elle, soit concurrencer son action par un effet *top-down*⁵¹⁷ ou *bottom-up*⁵¹⁸. C’est ce que les travaux du juriste sorgeais dans la revue *Afrique contemporaine* qualifient de « justice multiscalaire »⁵¹⁹.

Cette position optimiste – mais manifestement réaliste – de Jean du Bois de Gaudusson porte sur la justice en Afrique, ses nouveaux acteurs, les nouveaux défis auxquels elle se trouve confrontée, ainsi que les nouveaux paradigmes qui en découlent. Si elle s’applique, avec évidence et pertinence, à la scène juridique malgache actuelle, elle ne semble pas – car elle concerne sur une période relativement récente⁵²⁰ – être applicable à la justice d’exception de la Grande Île ou, en d’autres termes, aux tribunaux d’exception créés dans le cadre des

⁵¹⁵ Jean du Bois de Gaudusson, *L’administration malgache*, Paris, Berger-Levrault, 1976, 115 p.

⁵¹⁶ Jean du Bois de Gaudusson, « La justice en Afrique : nouveaux défis, nouveaux acteurs », *op. cit.*, p. 16.

⁵¹⁷ Par les mécanismes de justice régionale ou internationale qui influencent le travail des juges nationaux, *ibid.*, pp. 19-20.

⁵¹⁸ Par les outils que peuvent proposer la justice coutumière. Cependant, il est à noter que l’idéalisée trop souvent attribuée à cette justice traditionnelle mérite une prudence particulière. En effet, même si elle est plus accessible et plus évocatrice dans l’imaginaire des populations, elle ne se préoccupe pas toujours des droits fondamentaux et peut, tout comme la justice « officielle », être sous l’emprise de la corruption. *Ibid.*, p. 20 et p. 25.

⁵¹⁹ *Ibid.*, p. 19.

⁵²⁰ Cette position découle d’une analyse concernant la période post-1990.

états d'exception. En effet, l'institution et les décisions de ces juridictions spéciales⁵²¹ restent entourées par un flou juridique et politique qui n'a pas, à ce jour, été entièrement levé.

Ces différentes considérations nous amènent à nous intéresser à ce à quoi pourrait correspondre la thèse de la déliquescence de l'État de droit malgache.

⁵²¹ Comme le tribunal militaire créé dans la configuration de la loi martiale en 1975 ou encore celui créé en 1976 dans un contexte d'état de siège.

TITRE II

Une contribution à l'analyse de la déliquescence de l'État de droit à Madagascar

Sans clôturer la réflexion, cette contribution s'efforcera de mieux saisir la dialectique de « l'État malgache en déliquescence ». Sera explorée l'émergence de nouveaux paradigmes de gestion de crise plus concertée, plus consensuelle, plus inclusive, plus rationalisée, plus internationalisée, moins autoritaire, moins contestable, moins « débridée ». Tout aussi éloigné des jugements de valeur hâtifs que des reconstructions à dominante « culturaliste » qui privilégient une forme de fatalisme sur la trajectoire et le sort de la Grande Île, notre contribution vise d'abord à expliciter des réalités socio-politiques complexes, et à considérer les nombreux défis qui subsistent dans le processus encore inachevé de construction de l'État de droit à Madagascar.

CHAPITRE I

De nouveaux paradigmes de gestion de crise à Madagascar

L'état d'exception n'accomplissant pas sa mission de rétablissement de l'État de droit dans sa facture classique, de nouveaux paradigmes de gestion de crise sont à trouver. Leurs prémisses semblent s'annoncer dans une reconnaissance des problèmes et des défis, partagée quasi-unaniment par les acteurs et les observateurs de la scène politique, d'une part, et dans la « résilience malgache », d'autre part.

SECTION I. LA CONVERGENCE D'APPRECIATIONS DES ACTEURS DU JEU POLITIQUE

Cette section a comme particularité d'être la conséquence des entretiens menés lors d'une mission de terrain à Madagascar, dont l'objectif était de confronter les analyses théoriques aux réalités du terrain. Elle s'est déroulée en 2015 sur une période de deux mois, en particulier dans la capitale, Antananarivo. Cette mission a été subdivisée en plusieurs démarches.

Premièrement, des entretiens⁵²² avec les différents acteurs de la vie politique et sociale malgache, sous forme de témoignages et de partage d'expériences, ont pu éclairer le questionnement sur la recherche d'un processus de sortie de crise efficient. Il s'agissait de rencontrer les leaders d'opinion, observateurs et acteurs de la vie politique malgache, afin de recueillir leurs expertises et leurs appréciations sur des questions relevant du sujet de cette thèse de doctorat. Les personnes interviewées sont issues de spécialités diverses (histoire, droit, sociologie, politique, économie, etc.) ou de domaines d'activités variés (analystes, professeurs, politiciens, journalistes, etc.).

⁵²² Ces entretiens, préparés et conduits par nous-mêmes, sont enregistrés dans plusieurs fichiers audios totalisant près de 28 heures d'échanges, et sont en partie en français. Nous avons dû effectuer un travail de retranscription en langue malgache.

Par ailleurs, la participation à plusieurs manifestations scientifiques locales a productivement enrichi cette mission : conférence à l'hôtel Colbert sur les « politiques inclusives au service du développement », débats avec des chercheurs locaux sur le sujet de la gouvernance à Madagascar (à l'université d'Antananarivo puis à la Fondation Friedrich-Ebert-Stiftung), conférence de presse du président Didier Ratsiraka au Carlton dans le cadre de la sortie de son livre biographique, etc. Les échanges qui ont pu se créer au cours de ces manifestations ont été concluants et ont permis d'avoir une meilleure appréhension de complexités des pratiques politiques et constitutionnelles malgaches. De même, cette démarche a permis l'intégration du réseau de chercheurs malgaches.

Une troisième démarche consistait à réunir l'essentiel de la documentation exclusivement locale sur le sujet. Cette collecte s'est faite principalement dans les archives nationales, les archives universitaires et les archives journalistiques. De même, les librairies locales se sont avérées être des sources de références intéressantes. Cela a permis de recueillir des ouvrages importants, complétés par une part non négligeable de documentations de personnes privées. En revanche, les recherches faites sur la base des archives parlementaires ne se sont pas révélées assez satisfaisantes que prévu, car ces archives ne sont pas tenues de manière rigoureuse et systématique.

Enfin, d'autres prises de contact et des discussions plus ou moins informelles ont été menées et se sont avérées productives : avec David Rajaon, directeur général de l'antenne de l'IEP à Madagascar, Jean-Aimé Raveloson, administrateur national de la fondation Friedrich-Ebert-Stiftung à Madagascar, Sylvain Urfer, Père jésuite, enseignant, analyste politique et écrivain français établi à Madagascar, Hubert Raharison, bâtonnier de l'ordre des avocats de Madagascar, Marius Razafindrakoto, écrivain malgache. Cette dernière démarche a été complétée par une investigation et un recueil de témoignages auprès de la population locale.

Les résultats de cette mission sont, ici, mis en avant, mais ils ont également été activés dans plusieurs parties et chapitres de ce travail de recherche. Le tableau suivant résume les modalités de chacun des entretiens et les idées principales qui ont été retenues. Elles montrent que, indépendamment de la couleur politique des acteurs et de leur niveau d'intervention sur la scène politique malgache, ils s'accordent à caractériser les problèmes politiques, à la fois structurels et conjoncturels, de la Grande Île. Même si la solution aux crises malgaches n'est pas toute trouvée, la reconnaissance commune de l'existence des problèmes peut déjà constituer un élément essentiel vers le progrès.

Tableau n° 3 : Présentation des entretiens menés avec les différents acteurs de la scène politique malgache lors de la mission de terrain réalisée en 2015

Précisions sur l'entretien	Résumés des idées principales
<p>Soava Andriamarotafika Titulaire d'une maîtrise en droit public et en sciences politiques à l'université d'Antananarivo, Soava Andriamarotafika a également suivi des formations de journalisme en Chine. Depuis 2000, il est le président de l'Association des journalistes des radios privées à Madagascar avant de devenir, en 2003, chroniqueur politique à <i>La Gazette de la Grande Île</i>. Journaliste et analyste politique depuis une vingtaine d'années, Soava Andriamarotafika était, au moment de notre mission, rédacteur en chef et directeur de publication à la télévision et radio <i>Viva</i> appartenant à l'ancien président de la transition Andry Rajoelina. Il est également le rédacteur en chef du journal bihebdomadaire <i>Telonohorefy</i> fondé par son père, un journaliste engagé proche des partis de gauche AKFM et MONIMA. Date : 08/08/2015 Durée : 01 h 37 min 43 s</p>	<p>Pour Soava Andriamarotafika, il faut chercher la cause des crises politiques malgaches successives dans la faiblesse, voire la défaillance de la culture politique. En plus des débats politiques très souvent tendancieux, il ne faut pas négliger la compénétration du domaine politique avec celui de l'économie. En effet, les intérêts économiques des acteurs étrangers orientent parfois les choix nationaux des dirigeants qui, de plus en plus, négligent le pacte démocratique instituant leur redevabilité envers le peuple qui les a élus. Il en est de même concernant la conditionnalité de l'aide internationale.</p>
<p>Serge Radert Serge Radert est consultant spécialiste en gestion de projet, en gouvernance et réforme du secteur public. Il a commencé sa carrière au bureau d'études Office statistique et informatique pour la Programmation du Développement, qu'il a fini par diriger en 2001. Ces dernières années, il a dirigé plusieurs projets de gouvernance et de réforme du secteur public (les Projets de Gouvernance et de Développement Institutionnel 1 et 2 financés par la Banque mondiale, le Projet de Gouvernance par le mobile financé par le PNUD). Au cours de ses expériences, il a beaucoup travaillé sur l'exploitation des nouvelles technologies et des récentes innovations pour améliorer la gouvernance et faire avancer le développement. Serge est ingénieur de l'École polytechnique de Paris, et a choisi comme école d'application l'École des Mines de Paris, option automatique et robotique. Il est également titulaire d'un diplôme d'études approfondies de l'université Paris I en modélisation et méthodes mathématiques en économie, en finance, et en analyse stratégique. Il a été ministre de l'Industrie et de l'Artisanat en 1996 sous la présidence d'Albert Zafy. Date : 10/08/2015 Durée : 01 h 28 min 59 s</p>	<p>Serge Radert indique qu'il n'y a jamais eu, dans l'histoire de Madagascar, d'alternance politique qui s'est opérée « en douceur ». L'alternance est toujours survenue à la suite de soulèvements populaires. Cependant, au sujet de la nature de ces soulèvements, il précise qu'ils sont le résultat d'aspirations instrumentalisées par des élites qui souhaitent conquérir le pouvoir. Selon lui, les concepts de constitution, de démocratie, de suffrage, de séparation des pouvoirs ne sont que des mécanismes purement théoriques et ne trouvent pas d'application effective à Madagascar. Il estime que l'exercice de la politique à Madagascar peut être comparable à la « stratégie du fait accompli », une notion empruntée à la théorie des jeux.</p>

<p>Toavina Ralambomahay</p> <p>Toavina Ralambomahay est titulaire d'un master en entrepreneuriat et d'une maîtrise en droit. Membre correspondant de l'Académie malgache des arts, des lettres et des sciences, il est par ailleurs journaliste, consultant et analyste politique.</p> <p>Au moment de notre mission, il était à la fois secrétaire général du parti Humaniste et Ecologiste et président de l'association du même nom.</p> <p>Toavina Ralambomahay est l'auteur de nombreux ouvrages sur la vie politique malgache parus à L'Harmattan, dont <i>Madagascar dans une crise interminable</i> (2011), <i>Madagascar dans la tourmente</i> (2012), <i>La loi sur le statut de l'opposition à Madagascar : un mal nécessaire</i> (2016).</p> <p>Date : 12/08/2015</p> <p>Durée : 01 h 25 min 45 s</p>	<p>Dans son explication du contexte politique malgache, Toavina Ralambomahay évoque un double problème, culturel et structurel.</p> <p>D'une part, il pointe du doigt les incidences négatives de la culture malgache (réticence à dire « non » sous prétexte de convenance, barrière ethnique prégnante et rémanente, etc.).</p> <p>D'autre part, il estime que le défi d'une opposition plus structurée servant de contre-pouvoir efficace reste encore à relever, mais la tâche n'est, selon lui, pas simple car la politique est devenue un objet « sale » dans la conscience populaire.</p> <p>Il insiste fortement sur le rôle que doivent jouer les citoyens dans la construction d'une nation malgache unie et homogène. Il prône l'instauration d'un système fédéral en demi-teinte qui se traduirait par des « provinces autonomes ».</p>
<p>Ernest Razafindrainibe</p> <p>En 2015, Ernest Razafindrainibe était le président national du KMF-CNOE (Comité national de l'Observation des Élections), une association indépendante de tout parti politique et de toute église instituée créée en 1989. Très active en termes de publications scientifiques, cette organisation civile a pour objet d'observer les élections, d'éduquer les citoyens et d'observer la vie publique.</p> <p>Date : 17/08/2015</p> <p>Durée : 1 h 14 min 45 s</p>	<p>Selon Ernest Razafindrainibe, afin résoudre les maux politiques et sociétaux à Madagascar, il faudrait redéfinir les repères culturels malgaches, intégrer ces repères dans le système institutionnel et appliquer des « mécanismes d'inclusivité » pour faire en sorte que tous les Malgaches se sentent impliqués dans la gestion des affaires nationales. En effet, la perte progressive de ces repères place la population dans un flou identitaire. On assiste alors à une situation ambiguë car d'un côté, les valeurs traditionnelles s'estompent, mais de l'autre, la compréhension et l'appropriation des mécanismes de l'État de droit moderne ne sont pas encore maîtrisées.</p>
<p>Sahondra Rabenarivo</p> <p>Sahondra Rabenarivo est titulaire d'un Bachelor of Arts du Reed College conjointement avec l'université Paris I, Panthéon-Sorbonne, d'une maîtrise en administration publique et internationale et d'un doctorat en droit de Harvard Law School, Harvard University.</p> <p>Avocate d'affaires de nationalité malgache-américaine, elle est gérante et associée chez Madagascar Law Offices et HK-SR, Keyserlingk-Rabenarivo Associés.</p> <p>Elle est également membre du SeFaFi, l'Observatoire de la vie publique à Madagascar.</p> <p>Date : 20/08/2015 et 28/08/2015</p> <p>Durée : 2 h 12 min 07 s</p>	<p>Sahondra Rabenarivo remet fortement en cause le « plagiat » fait à la constitution de De Gaulle lors de la rédaction de la première constitution malgache. Ce phénomène a impacté toute l'histoire constitutionnelle malgache, si bien qu'aujourd'hui encore, de nombreuses incohérences subsistent dans la dernière constitution malgache de 2010, comme c'est le cas de l'article 54. Elle nous offre une analyse pertinente et inédite du constitutionnalisme malgache, son histoire, ses fragilités, ses illogismes, ses expectances.</p> <p>Le système politico-constitutionnel malgache est, d'après elle, le produit d'un héritage colonial très marqué, duquel ont perduré les réminiscences d'un État central fort, négligeant la « périphérie ».</p>

<p>Olga Ramalason</p> <p>Olga Ramalason a été maire de la commune urbaine d'Antsirabe de 2003 à 2011. Ingénieure agronome de formation scandinave, elle a intégré l'entreprise Tiko, de l'ancien président Marc Ravalomanana, dès le démarrage de l'entreprise au milieu des années 1970. Elle y a gravi les échelons pour finir en tant que directeur d'usine en 1986 et est toujours restée proche de Marc Ravalomanana et de son parti Tiako i Madagasikara – TIM. Vice-présidente de ce parti pour la province d'Antananarivo, elle a également été sénatrice. Par ailleurs, Olga Ramalason a été ministre de l'Économie et du Commerce en 2011, dans le gouvernement d'union nationale de Jean-Omer Beriziky lors de la période de transition.</p> <p>Date : 24/08/2015</p> <p>Durée : 1 h 39 min 34 s</p>	<p>Olga Ramalason porte une analyse de la situation politico-constitutionnelle à travers les expériences qu'elle a acquises au sein de la scène politique malgache. Elle relève toutes les irrégularités, dans les institutions et les processus, dans les textes et dans les faits, lors du changement de régime en 2009 et estime que depuis ces événements, il règne à Madagascar un « gouvernement de bandits ».</p>
<p>Lucile Rabearimanana</p> <p>Lucile Rabearimanana est titulaire d'une maîtrise d'histoire de l'université d'Antananarivo et d'un doctorat de sciences politiques de l'École pratique des hautes études (ex-EHESS).</p> <p>Elle est actuellement professeur des universités à l'université d'Antananarivo et a écrit de nombreux ouvrages et dirigé plusieurs ouvrages collectifs sur l'histoire de Madagascar.</p> <p>Date : 27/08/2015</p> <p>Durée : 3 h 07 min 31 s</p>	<p>Lucile Rabearimanana offre une relecture du contexte constitutionnel malgache à travers une analyse de l'histoire du pays. Elle évoque l'ère royale, les luttes nationalistes, la problématique ethnique, ainsi que la période coloniale qui constituent autant d'héritages préfigurant la situation post-indépendance.</p>
<p>Alphonse Ralison</p> <p>Agri-businessman, Alphonse Ralison est le président fondateur de la Société d'Investissement pour l'Entreprise à Madagascar (SIPEM), une banque de micro finance, et de la Société industrielle et agricole du Lac Alaotra (SILAC), implantée dans le grenier à riz de Madagascar depuis 25 ans. Il a également été, de 1994 à 2002, le président du groupement des PME à Madagascar.</p> <p>Par ailleurs, Alphonse Ralison a été ministre à deux reprises, sous deux gouvernements différents, la première fois en tant que ministre du Tourisme en 1994 et la seconde fois comme ministre du Commerce et de la Consommation en 2002. Il a aussi été ambassadeur de Madagascar dans les pays d'Europe du Nord et en Allemagne à partir de 2006. Lors de notre mission, il était le président du Conseil d'administration de la Bank of Africa à Madagascar.</p> <p>Date : 27/08/2015</p> <p>Durée : 1 h 49 min 35 s</p>	<p>Alphonse Ralison tente d'offrir une explication à la défaillance de l'État malgache. Selon lui, la culture du coup d'État est fortement ancrée dans la tradition politique de Madagascar. De même, on remarque une forte personnalisation du pouvoir, ainsi qu'une absence manifeste de transparence et de sentiment de redevabilité de la part des dirigeants. Tout cela engendre un désintérêt de plus en plus croissant de la population de la « chose politique ».</p>

<p>José Vianey</p> <p>Très engagé dans les affaires politiques du pays, José Vianey était en 2015 le président national du parti politique Rassemblement pour l'avenir de Madagascar – RAM. Il a auparavant occupé le poste d'ambassadeur de Madagascar auprès de l'Unesco.</p> <p>Date : 31/08/2015</p> <p>Durée : 2 h 08 min 18 s</p>	<p>José Vianey associe essentiellement les dysfonctionnements institutionnels rencontrés dans la Grande Île à des considérations d'ordre ethnique. Il estime qu'il faut comprendre la situation politico-constitutionnelle malgache à travers le prisme de l'histoire de Madagascar au moment « des » royautés. Selon lui, les pistes de solutions les plus valables passent forcément par un processus fédératif de fond et un véritable mécanisme de réconciliation nationale.</p>
<p>Pierre Holder</p> <p>Pierre Holder est titulaire d'une maîtrise en droit public et en sciences politiques à l'université d'Antananarivo, il est également titulaire d'un diplôme en gestion des ressources humaines, ainsi qu'en décentralisation, obtenu à l'Institut international d'Administration publique, une branche de l'ENA. Il a poursuivi son cursus en se formant en sciences administratives à l'université Paris 2 – Panthéon Assas. Il a commencé comme administrateur civil au ministère de l'Intérieur, avant de connaître une importante notoriété en intégrant Radio Tsiokavao comme analyste politique au côté de Maurice Tsiavonana.</p> <p>Ayant « contribué au retour au pouvoir de Ratsiraka en 1997 » (selon ses termes), il a cumulé les fonctions de porte-parole du Conseil des ministres, porte-parole du gouvernement, directeur adjoint du cabinet de la présidence de la République et conseiller spécial du Premier ministre de 1997 à 2002. Il a ensuite fait partie du corps diplomatique au ministère des Affaires étrangères, avant d'être élu secrétaire national du parti politique Avant-garde pour la rénovation de Madagascar – AREMA en 2007, se déclarant ouvertement comme fervent opposant à Marc Ravalomanana. Il a appuyé la prise de pouvoir de Andry Rajoelina en 2009 et est ensuite devenu son proche conseiller. Lors de notre entretien, il était porte-parole du parti politique Tanora malaGasy Vonona – TGV de Andry Rajoelina.</p> <p>Date : 01/09/2015 et 03/09/2015</p> <p>Durée : 10 h 38 min 58 s</p>	<p>Pierre Holder offre une analyse approfondie du concept de gouvernance, tel que ce concept trouve son application à Madagascar. À travers sa connaissance pointue de tous les rouages du système politique malgache dans lesquels il a été impliqué, il livre de nombreux éléments de compréhension de l'État malgache et des situations d'exception qu'il a suivies de près.</p>

<p>Hajo Andrianainarivelo</p> <p>Hajo Andrianainarivelo est titulaire d'un diplôme français d'ingéniorat en industrie alimentaire. Il a ensuite créé, à son propre compte, de nombreuses entreprises dans le secteur de l'audiovisuel, de la pêche, du bâtiment, du consulting et du tourisme.</p> <p>Par ailleurs, il a été maire de la commune rurale d'Ankadinandriana en 1995 pour deux mandats successifs et un troisième mandat qu'il n'a pas pu terminer à cause des événements de 2009. Ayant fortement participé à ces événements, il a été nommé ministre de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire au sein du gouvernement de transition d'union nationale de Jean-Omer Beriziky en 2011, puis vice-Premier ministre.</p> <p>Il s'est présenté comme candidat aux élections présidentielles de 2013 et a fini 3^e, avant de fonder par la suite le parti politique Malagasy Miara Miainga.</p> <p>Date : 01/09/2015 Durée : 1 h 51 min 16 s</p>	<p>Hajo Andrianainarivelo nous révèle, dans son interview, quelques propositions de solutions afin de moderniser, voire de réformer le système politique malgache. Il a lui-même pu expérimenter la validité de ces solutions à travers ses expériences de dirigeant et d'homme politique et estime qu'elles pourraient se montrer efficaces à l'échelle nationale.</p>
<p>Didier Ratsiraka</p> <p>Diplômé du lycée Henri IV et de l'École navale française, Didier Ratsiraka est militaire de formation en tant qu'officier supérieur de la Marine. Il s'est illustré en tant que ministre des Affaires étrangères de 1972 à 1975 avant de devenir président du Conseil suprême de la Révolution de 1975 à 1976. À l'issue de cette période, il a fondé le parti politique Avant-garde pour la Révolution malgache rebaptisé ensuite Avant-garde pour la rénovation de Madagascar – AREMA.</p> <p>Il a été président de la République de Madagascar de 1976 à 1993, puis de 1997 à 2002.</p> <p>Date : 04/09/2015 Durée : 37 min 03 s</p>	<p>Didier Ratsiraka nous livre, en exclusivité, les raisons pour lesquelles il a fait appel à l'État d'exception. Il a été le seul président à faire respectivement appel à l'usage de l'état d'urgence, de l'état de nécessité nationale et de la loi martiale au cours de ses mandats en tant que président de la République et estime être le seul président à avoir usé de l'état d'exception selon les dispositions permises à cet effet.</p>

Source : élaboration par l'auteure

SECTION II. L'ÉTAT D'EXCEPTION ET LA DELIQUESCENCE DE L'ÉTAT DE DROIT FACE A LA RESILIENCE MALGACHE

Avant d'analyser la résilience malgache, il convient d'abord de considérer la notion de crise. Une « crisologie » malgache décryptée par l'état d'exception. Depuis son indépendance en 1960, Madagascar est en proie à de nombreuses crises, si bien que, face à la multiplicité des menaces auxquelles l'État malgache se trouve confronté, il n'est pas toujours aisé de distinguer ce qui relève du « normal » et ce qui appartient à l'« exceptionnel ». Ces crises traduisent une déstructuration profonde du mécanisme de gouvernance et la désorganisation d'un système institutionnel déjà déficient. La dichotomie entre tradition et modernité qui fait obstacle au processus de construction de l'État postcolonial malgache laisse apparaître des composants crisogènes persistants.

Une esquisse de compréhension des situations exceptionnelles, de leur complexité et de leur récurrence nécessite la mobilisation de théories philosophiques et juridiques afin de saisir de notion de crise dans sa relation à l'état d'exception. Ainsi, l'apport des théories de Carl Schmitt sur l'état d'exception est essentiel pour éclairer les contours des « pouvoirs de crise », à travers une représentation fondamentale : « le décisionnisme ». En effet, ce concept accorde à celui qui décide – le président de la République dans le cas malgache – une possibilité de suspendre les « normes » auxquelles il est soumis en théorie et une liberté pour édifier des mesures exceptionnelles qui permettent de contenir, puis d'écarter, la menace.

Carl Schmitt est certainement un « penseur essentiellement contestable »⁵²³. Cependant, il convient de dissocier sa pensée théorique de son adhésion au national-socialisme et de ses dévoiements politiques, pour en extraire « la texture fine » et étudier son apport théorique à l'enjeu de ce que nous pourrions appeler l'« exceptionnalité institutionnelle ». Une fois débarrassée de la souillure nazie, cette texture fine de la pensée schmittienne peut témoigner en effet d'une réflexion puissante pour une analyse de l'état d'exception et nous permet de mieux appréhender notre propre actualité.

Afin de mieux circonscrire les attributs qui non seulement caractérisent les crises malgaches, mais aussi les singularisent, l'analyse du concept même de crise est fondamental. Ainsi, la crisologie proposée par Edgar Morin soutient que : « Chez les Grecs, le mot “crise” – “*Krisis*” – correspond au moment qui permet le diagnostic d'une maladie [...] Alors que le

⁵²³ Qualificatif emprunté à Jean-François Kervegan, *Que faire de Carl Schmitt ?*, Gallimard, Paris, 2011, 400 p.

mot “crise”, dans le sens où nous l’entendons aujourd’hui, signifie exactement le contraire : il traduit la difficulté de faire un diagnostic. La crise en somme apporte une incertitude. »⁵²⁴ Une situation de crise introduit également une notion de péril imminent et de menace qui sont les corollaires de l’effet d’alarme et de la nécessité d’agir dans l’urgence. Mais alors, quelle est la dialectique entre l’état d’exception et les fondements des crises politiques à Madagascar ? Au-delà des éléments conjoncturels, la récupération médiatique de la crise doublée de l’instrumentalisation politique des « pouvoirs de crise » participent-elles au phénomène de permanence de l’exceptionnel ?

Edgar Morin se propose de répondre à ce qu’est une crise : « C’est l’accroissement du désordre et de l’incertitude au sein d’un système (individuel ou collectif). Ce désordre est provoqué par – ou provoque – le blocage de dispositifs organisationnels, notamment régulateurs. »⁵²⁵

Transposée au niveau de l’État, cette perspective admettrait qu’à partir d’un certain seuil de désorganisation, de dissension, d’irrégularité, ou encore de violence, de soulèvement, d’imprévisibilité ou d’indécision, le système se paralyse ou se dérègle. Le franchissement de ce seuil constitue donc le basculement d’un ordre relativement « normal » vers une situation de crise. Selon les disciplines, parfois en croisant celles-ci – droit, science politique, philosophie, etc. – un certain nombre d’instruments existent pour déterminer ce seuil de renversement⁵²⁶. Toutefois, l’identification de ce seuil demeure complexe. Une fois sa matérialité caractérisée, l’orientation que la crise peut suivre, sa durée⁵²⁷ ou son issue restent imprécises.

De l’étude des différentes crises malgaches, il est possible de dégager un certain nombre d’observations. Les déterminants de la récurrence des crises sont multiples. Le SeFaFi, *Sehatra Fanaraha-maso ny fiainam-pirenena Madagasikara* ou Observatoire de la vie publique à Madagascar, pose un constat d’échec révélateur :

⁵²⁴ Edgar Morin, *Pour une crisologie*, Paris, Carnets de L’Herne, 2016, pp. 5-6.

⁵²⁵ *Ibid.*, p. 17.

⁵²⁶ Par ailleurs, l’imaginaire collectif des observateurs, des dirigeants ou encore des citoyens pourrait constituer un indicateur relatif de mesure parmi d’autres puisque nonobstant la divergence de leur revendication, de leur opinion, ainsi que la différenciation de leur niveau de responsabilité, ces acteurs pourront communément apprécier l’existence et la réalité de la crise.

⁵²⁷ Jacques Mourgeon nous rappelle la complexité qui réside concernant la détermination du moment de la crise : « Quand commence-t-elle ? On répond : quand elle est imminente. Quand cesse-t-elle ? Lorsqu’elle n’est plus évidente. » Jacques Mourgeon, « Les crises et les libertés publiques », *Revue Pouvoirs, revue française d’études constitutionnelles et politiques*, n° 10, Les pouvoirs de crise, p. 47.

« Après un demi-siècle d'indépendance, Madagascar n'a pas encore trouvé les formes juridiques et les pratiques politiques lui assurant la stabilité du pouvoir. La crise ouverte en janvier 2009 renvoie à celles qui ont précédé en 2002, 1991, 1975 et 1972. Cette succession de révoltes et d'affrontements qui ont tenu lieu d'alternance nous interpelle à nouveau : est-ce une fatalité ? Une malédiction dont le pays ne pourra se défaire ? Ou serait-ce le résultat de comportements individuels et collectifs dont la mesure n'a pas encore été prise, mais dont il est possible de se défaire ? »⁵²⁸

La réflexion menée par le SeFaFi apporte des éléments de compréhension à notre analyse, en ce qu'elle identifie au moins deux raisons à cet échec : l'une relative aux dispositions institutionnelles, l'autre ayant trait aux pratiques du pouvoir, toutes deux s'accordant avec grande difficulté aux exigences de l'État de droit et de la démocratie. En effet, en observant les quatre constitutions malgaches depuis l'indépendance et en tenant consécutivement compte de leurs révisions, plusieurs dispositions laisseraient croire qu'il s'agit d'une « normativité de convenance » instrumentalisée. Les finalités semblent pour le moins ambiguës en ce qu'elles tendent généralement au renforcement du pouvoir du président de la République.

Du point de vue des pratiques du pouvoir, on note plusieurs dysfonctionnements de l'État malgache. Tout d'abord, une certaine confiscation du pouvoir se manifeste par le biais de fraudes électorales massives et par la domination d'un seul parti politique⁵²⁹ qui est celui du président de la République en fonction. Le processus conduit inmanquablement à un boycott de l'opposition et entraîne une limitation de la liberté d'expression.

Ce sont principalement les soulèvements populaires qui sont à l'origine de l'alternance politique. Ensuite, la séparation entre les pouvoirs demeure un objet politique de faible intensité ; toujours selon le SeFaFi, « L'exécutif réduit alors le législatif à n'être que des chambres d'enregistrement et le judiciaire est trop rarement indépendant [...] Les autres contre-pouvoirs (syndicats, intellectuels, églises, etc.), pourtant essentiels au bon fonctionnement d'une démocratie, sont tout aussi limités ou inexistants. »⁵³⁰ De plus, une corruption généralisée et une mauvaise gouvernance alertent les observateurs qui voient ces deux facteurs se cristalliser et fragiliser toujours plus un État malgache qui en devient « déliquéscent ».

⁵²⁸ SeFaFi, l'Observatoire de la vie publique à Madagascar, « Les pratiques politiques et les moyens d'accéder au pouvoir depuis 1972 », *op. cit.*, p. 255.

⁵²⁹ D'abord le Parti social démocrate (PSD) de Philibert Tsiranana, puis l'Avant-garde pour la Révolution malgache, devenu plus tard Avant-garde pour la Rénovation de Madagascar (AREMA) de Didier Ratsiraka, ensuite le *Tiako i Madagasikara* (TIM) de Marc Ravalomanana, etc.

⁵³⁰ SeFaFi, l'Observatoire de la vie publique à Madagascar, « Les pratiques politiques et les moyens d'accéder au pouvoir depuis 1972 », *op. cit.*, pp. 257-258.

De son côté, l'historien de la colonisation et spécialiste de Madagascar Jean Fremigacci rappelle l'existence de paramètres historiques et culturels persistants⁵³¹ relatifs à une conception particulière du pouvoir à Madagascar. Ces éléments pèsent dans l'avènement, la résolution, ou tout simplement la perception d'une crise. Ils produisent, plus largement, des effets sur le processus même de construction de l'État postcolonial malgache.

Les concepts importés se heurtent alors à une société traditionnelle qui ne s'acculture qu'inégalement aux grands principes de démocratie libérale. Les imbroglios et incertitudes suscités par cette appropriation aléatoire, *mutatis mutandis*, font apparaître des failles, voire des abus, qui profitent aux dirigeants et qui échappent au contrôle démocratique – donc à la vigilance systématique et rigoureuse de la majorité des citoyens. Ainsi, l'imaginaire collectif des malgaches privilégie ainsi la légitimation du pouvoir non par l'élection résultant d'un choix citoyen, mais par une habilitation accordée par une transcendance divine et par la lignée des Ancêtres. Ainsi, Jean Fremigacci observe que : « Le régime repose sur un chef élevé au rang d'homme providentiel investi de tous les pouvoirs et objet d'un culte délirant de la personnalité. »⁵³² De telles propriétés génèrent des abus, et, à long terme, une rupture profonde de la confiance des citoyens envers ceux qui gouvernent et un discrédit sur la classe politique dans son ensemble⁵³³.

La convergence de ces éléments suscite ainsi un terreau propice à des situations crisogènes, tout en participant à la dégradation de la cohésion de la société⁵³⁴ – qualité de vie et qualité du « vivre ensemble ». L'État n'assure plus les fonctions régaliennes qui doivent être les siennes et n'est plus le garant des droits fondamentaux et des libertés publiques.

⁵³¹ Jean Fremigacci note : « La sacralité de la parenté, les obstacles culturels et historiques au fonctionnement d'une démocratie représentative, et le poids du *Tanindrazana* ancestral se sont donc ligüés contre un État moderne qui portait la tare d'être d'abord une création étrangère et surtout un héritage de la colonisation. Mais les valeurs et la culture malgache anciennes ont elles-mêmes été perverties par l'instrumentalisation dont elles ont été l'objet de la part de politiciens roués », Jean Fremigacci, « Madagascar ou l'éternel retour à la crise », *op. cit.*, p. 141.

⁵³² *Ibid.*, pp. 134-135.

⁵³³ À ce sujet, voir François Roubaud, *Identités et transition démocratique : l'exception malgache ?*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp. 115-116.

⁵³⁴ Sur cette question : « Si la population a quadruplé depuis 1960, passant de 5.183.000 habitants à environ 20 millions en 2010, le PNB par tête a diminué de moitié. » Cité dans SeFaFi, l'Observatoire de la vie publique à Madagascar, « Madagascar, qu'as-tu fait de tes 50 ans d'indépendance ? », *op. cit.*, p. 310.

Si les états d'exception débridés se révèlent être à la fois les causes et les conséquences d'un État malgache en déliquescence, il n'en demeure pas moins qu'ils n'épuisent pas les capacités de résilience de la société malgache. Au contraire, ils semblent même les renforcer.

Une étude de Jeannot Ramiarimanana, Charles Rakotondrafara, Patrick Rasolofo et Nathalie Rabemalanto intitulée « Le choc et la résilience à Madagascar », parue en 2014, offre un cadre d'exploration intéressant pour notre champ de recherche. Selon les auteurs : « La résilience, qualité à résister au choc, nous vient de la physique de métaux. Dans le domaine socio-économique, elle ne concerne pas seulement la résistance au choc mais aussi la capacité à réagir pour dépasser son état précédent et arriver à une situation meilleure qu'auparavant. »⁵³⁵ L'étude interroge sous trois angles – économique, culturel et politique – la capacité de la société malgache à surmonter un « choc », entendu comme un « événement brutal », « attirant l'attention de tous », avec « des effets catastrophiques »⁵³⁶. Les cyclones ou les inondations sont pris en exemple.

Un des résultats mis en évidence par cette analyse consiste à soutenir un paradoxe : plus le choc est violent et ses conséquences dévastatrices, plus le potentiel de résilience augmenterait⁵³⁷. Ainsi, dans le domaine économique, on note que depuis les années 1970, les piètres performances des régimes successifs (socialisme, ajustement structurel, libéralisme puis capitalisme) ont toutes engendré plusieurs « chocs ». Dans cet exemple, le marasme économique entraîne une résilience, non pas du côté des autorités gouvernementales, mais de la population. Cette résilience serait la manifestation d'un « sursaut pour la survie »⁵³⁸. C'est ainsi qu'elle trouve son expression dans le comportement d'autosubsistance en milieu rural ou dans celui de l'emploi informel et de l'auto-emploi dans le milieu urbain.

Le phénomène de mondialisation peut certes introduire d'autres valeurs ou marqueurs pouvant, dans une certaine mesure, infléchir les repères sociaux traditionnels. Cependant, cette résilience reste immanente et fortement ancrée dans la culture malgache. D'après Jeannot Ramiarimanana, Charles Rakotondrafara, Patrick Rasolofo et Nathalie Rabemalanto :

⁵³⁵ Jeannot Ramiarimanana, Charles Rakotondrafara, Patrick Rasolofo et Nathalie Rabemalanto, « Le choc et la résilience à Madagascar », Jean-Marc Châtaigner (Dir.), *Fragilités et résilience. Les nouvelles frontières de la mondialisation*, Paris, Karthala,

⁵³⁶ *Ibid.*, p. 344.

⁵³⁷ Les auteurs estiment que : « [...] vivre dans une économie en pleine croissance et entreprendre dans une atmosphère générale de dépression ont des atouts et des handicaps différents. », *Ibid.*, p. 343.

⁵³⁸ Dans le texte : « La durée de la récession économique s'exprimant en décennies, on constate alors une sorte d'adaptation de la population », *ibid.*, p. 346.

« Quand on sait que, dans l'expression "au pays du *moramora*" (Madagascar), *moramora* signifie "lentement, doucement, sans secousse", on déduit que la résilience malgache est plutôt celle de l'éponge que celle du ressort : reprendre sa place et seulement sa place d'origine sans faire de remous pour ne pas perturber l'ordre établi. De même, heureux dans la langue malgache se traduit par le terme *miadana* qui, comme *moramora*, signifie lentement, en tout cas, ne pas se presser. Cette philosophie se traduit dans la vie quotidienne par le comportement "minimiser les risques" et non pas "maximiser les profits". »⁵³⁹

Cette remarque traduit la permanence d'une sorte de prudence, de prévision et de prévention du risque dans l'imaginaire collectif des Malgaches. De plus, on note un attachement au principe social du *sahaza sy antonony*, qui est celui de la modération, de la mesure, du compromis, de la recherche d'équilibre dans le rang social, donc du rejet de ce qui peut revêtir un caractère extrême ou excessif. Les états d'exceptions débridés semblent ainsi contradictoires à cette philosophie, ce qui peut partiellement expliquer les échecs répétés de ce dispositif qui est par essence extraordinaire, partial et abusif.

Sur le plan politique, cette résilience reste à trouver. Ce n'est ni un excès d'optimisme, ni une utopie, de présumer que les « chocs » – c'est-à-dire les crises politiques successives – peuvent être interprétés comme une expérimentation par l'échec et par la pratique, pouvant contribuer à faire émerger une solution pérenne. Mais pour que cette théorie puisse être valable, il revient aux acteurs politiques de savoir – et de vouloir – tirer les leçons du passé. Le quatuor d'auteurs expose les conditions d'accession et de départ du pouvoir des chefs d'État malgaches : « Jusqu'à présent, les hommes politiques malgaches arrivent au pouvoir avec des idées plus personnelles qu'une notion de continuité de l'État et de contrat social [...] aucun président de la République, pourtant élu au suffrage universel, n'a pu terminer normalement son mandat [...] les changements de dirigeants se sont faits à partir de la rue et ont profité, à chaque fois, à celui qui a su haranguer la foule par des discours prometteurs en faveur du peuple. La population se rallie derrière une personne et non une idéologie économique et sociale bien comprise. »⁵⁴⁰

Une piste de réflexion peut être approfondie : les problématiques liées aux états d'exception débridés pourront être déliées lorsque la balise culturelle du *sahaza sy antonony* trouvera son application dans la sphère politique malgache et lorsque les efforts nécessaires seront investis dans la formation des prochaines générations de citoyens et de dirigeants malgaches qui participeront à la consolidation démocratique et à la construction de l'État de droit. Les travaux de Jeannot Ramiarimanana, Charles Rakotondrafara, Patrick Rasolofo et Nathalie Rabemalanto confortent cette thèse en ce qu'ils soulignent que « [...] c'est

⁵³⁹ *Ibid.*, p. 347.

⁵⁴⁰ *Ibid.*, pp. 352-354.

l'éducation, en inculquant à chaque être humain les valeurs intellectuelles, morales et culturelles qui sous-tendent son comportement durant toute sa vie, qui développe les capacités à saisir les opportunités et à déceler les menaces pour mieux les affronter (renforçant ainsi ses capacités de résilience) »⁵⁴¹.

Le tableau suivant fournit des exemples d'expressions malgaches qui illustrent la vision malgache de la résilience. Ces exemples peuvent inspirer les réflexions sur la co-construction du projet de société malgache.

Tableau n° 4 : Exemples d'expressions malgaches qui illustrent la vision malgache de la résilience

Expressions	Traduction littérale	Signification
<i>"Hano ny hanina fa vintana ny harena"</i>	Mange les aliments car la richesse est un coup de chance.	Profite de ce que tu as : ce n'est pas la peine de courir pour la richesse qui est coup de chance.
<i>"Loalika sy laferana, izay mandefitra no mandina"</i>	Genoux et creux de genoux, c'est celui qui se plie qui a bonne mine.	C'est celui qui sait accepter les vicissitudes qui s'en sort en définitive.
<i>"Manaova alahelon-dreniombay, sady mimà no miraoka"</i>	Faites comme la vache qui a perdu son veau, elle pleure mais continue à manger.	La douleur n'empêche pas d'avancer.
<i>"Ny fahoriana ho an'ny tsara fa tsy ratsy"</i>	Le malheur survient pour le bien et non pour le mal.	À chaque chose, malheur est bon.
<i>"Aza manao hazakazaka tratry ny miadana"</i>	Ne courez pas pour être rattrapé par ceux qui ne se pressent pas.	Rien ne sert de courir, il faut partir à point.
<i>"Izay miringiriny no potraka"</i>	Celui qui ne se tient pas tranquille tombera.	La prudence accompagne toujours la résilience.
<i>"Indray mandeha no manta vary, sanatria tsy handevin-tsotrobe"</i>	Ce n'est pas parce qu'on n'a pas su cuire le riz une fois qu'on va enterrer la louche.	Ce n'est pas parce qu'on est tombé une fois qu'il ne faut plus se relever.
<i>"Vero taingenam-pody, tsy folaka fa mandefitra"</i>	Faites comme l'osier qui supporte un moineau, il fléchit mais ne rompt pas.	Le chêne et le roseau des Fables de la Fontaine.

Source : Jeannot Ramiarimanana, Charles Rakotondrafara, Patrick Rasolofo et Nathalie Rabemalanto, « Le choc et la résilience à Madagascar », Jean-Marc Châtaigner (dir.), *Fragilités et résilience. Les nouvelles frontières de la mondialisation*, Paris, Karthala, 2014, p. 350.

⁵⁴¹ *Ibid.*, p. 347.

CHAPITRE II

Le triptyque gouvernance – État de droit – état d’exception à Madagascar

Tourner la page des états d’exception débridés et ouvrir celle des états d’exception rationalisés permettrait de participer à une construction de l’État de droit malgache, bien que cette édifice ne puisse se faire en quelques années et sans réinventer de nouveaux modes de gouvernance. Le processus pourra néanmoins être facilité par une démarche « consensualiste », « inclusive », avec le renfort de la communauté internationale.

SECTION I. VERS UNE CONSTRUCTION DE L’ÉTAT DE DROIT A MADAGASCAR ? USAGE « RATIONALISE » DES POUVOIRS DE CRISE ET ALTERNATIVES DE GESTION DE CRISE

L’objectif de cette recherche n’est en aucune manière de faire le procès de l’état d’exception, encore moins d’entretenir les idéologies fatalistes déjà trop nombreuses sur la situation politico-socio-économique de Madagascar qu’il convient non pas d’ignorer, mais de nuancer fortement. Certes, la récurrence de crises politiques et les nombreux défis qui restent à relever nécessitent une réflexion approfondie et minutieuse. Ce travail espère y contribuer. Néanmoins, cette étude de l’état d’exception et de la déliquescence de l’État de droit malgache n’entend pas alimenter les préjugés superficiels qui enferment la Grande Île dans une sorte de malédiction qui ferait de ces états d’exception des dispositifs impérativement débridés et de cette déliquescence un phénomène irréversible.

Un usage « proportionné » ou « rationalisé » des pouvoirs de crise peut permettre de rétablir une perception plus pragmatique et utilitaire de l’état d’exception et rendre au dispositif sa fonction originale de sauvegarde de la continuité de l’État. Depuis

l'indépendance, et ce malgré les crises politiques violentes et répétées, on constate des avancées non négligeables. L'état d'exception n'a pas connu d'application formelle depuis 2002. En effet, si entre 1972 et 2002, l'usage de l'état d'exception a mis en évidence les travers de ce dispositif – application fréquente, cumulative, donc débridée –, l'orientation se tourne, notamment à partir de la crise de 2009, vers une prise en compte des mécanismes consensuels, inclusifs et/ou internationaux de gestion de crise.

Cette orientation s'inscrit dans une tendance plus large de mutation de la société internationale et de transformation du modèle étatique westphalien⁵⁴². En effet, bien que les notions d'État et de souveraineté demeurent centrales en sciences politiques, on assiste à des interférences de plus en plus soutenues entre droit international et droit constitutionnel. Cette tendance fait l'objet nombreuses réflexions, comme le démontrent les publications régulières de l'Académie internationale de droit constitutionnel de Tunisie. Parmi ces travaux, ceux de Abdelfattah Amor ou Frédéric Sudre soulignent particulièrement la préoccupation grandissante de la communauté internationale pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des libertés publiques, dans un contexte de perméabilité de l'ordre interne et de l'ordre international. Cette disposition pourrait contribuer à limiter les effets pernicioeux des états d'exceptions débridés.

Des progrès restent à accomplir et ils ne peuvent se réaliser sans une prise en compte attentive des multiples composants d'un État malgache en déliquescence.

SECTION II. LES MULTIPLES COMPOSANTS D'UN ÉTAT MALGACHE EN DELI- QUESCECE

De nombreux éléments sont en faveur de la thèse de la l'État malgache en déliquescence. Tout d'abord, il est de convenance de circonscrire l'interprétation empruntée sous cette notion de

⁵⁴² Sur cette question, Christine Delfour développe la notion de « gouvernance “multi-échelle”, “multi-partenaire” et “sociétale” qui vise à inventer des modalités post-westphaliennes reposant sur la démocratie et la citoyenneté ». Ainsi, elle dresse ce constat : « Un peu partout dans le monde, de nouvelles relations naissent entre les acteurs locaux, régionaux, nationaux et supranationaux [...] Il convient, aujourd'hui, d'inventer de nouveaux modes de gouvernance qui impliquent un nombre beaucoup plus important d'acteurs, à différentes échelles territoriales et dans une démarche qui s'appuie sur la participation des acteurs [...] La nouvelle gouvernance repose sur le principe de l'interdépendance et du dialogue entre les acteurs institutionnels, entre les acteurs de la société civile et, croisé, entre ces différents types d'acteurs. La gouvernance est une façon innovante d'organiser le débat public, la concertation et la participation des acteurs », Christine Delfour, *L'Espagne, les autonomies et l'Europe. Essai sur l'invention de nouveaux modes d'organisation territoriale et de gouvernance*, op. cit., pp. 3-4.

déliquescence, bien que les parties précédentes l'aient déjà suggérée en filigrane. Sous-tendre la réalité d'un « État malgache en déliquescence » n'implique pas de concevoir Madagascar comme un État déjà déliquescant. La notion d'« État en déliquescence » entendue ici ne correspond donc pas nécessairement aux notions classiques d'« État défaillant », d'« État failli », d'« État déficient », de « *collapsed State* » ou de « *failed State* », rencontrées en science politique. Madagascar serait plus proche de la catégorie des « *weak States* », « États faibles » ou « États fragiles »⁵⁴³. De plus, dans « État en déliquescence », la préposition « en » introduit un complément circonstanciel d'une manière qui laisse penser que le processus est en cours. Définir le stade d'avancement de l'État vers la déliquescence, son amplitude ou l'état de son intensité apparaît extrêmement complexe. Néanmoins, quelques points de repères peuvent apporter des éclairages sur l'État malgache en déliquescence.

D'un point de vue général et théorique, on remarque parmi les difficultés d'assimilation du jeu démocratique le caractère éminemment partial de l'État, la permanence des pratiques politiques contestables, l'inefficacité des contre-pouvoirs et la défaillance de la participation citoyenne. L'État impartial se traduit à Madagascar par une politisation prononcée de la sphère administrative. Ainsi, clientélisme, népotisme et corruption sont des pratiques courantes pour l'attribution des postes les plus notables dans la fonction publique, qui échappent largement aux concours administratifs. Dans le cas malgache, cette problématique a été analysée dans une étude menée par Mireille Razafindrakoto et François Roubaud. Selon les auteurs :

« [...] l'affiliation à un parti politique, et en particulier au parti au pouvoir, était faible et seulement légèrement supérieure chez la masse des fonctionnaires que celui enregistré dans la population dans son ensemble (respectivement 4 % et 2,4 %), il augmente sensiblement à mesure qu'on s'élève dans la hiérarchie administrative. L'accapement des postes de responsabilité par tendance politique en place est une entorse aux principes méritocratique et démocratique et favorise une gestion clientéliste et discriminatoire des ressources publiques [...] En même temps que les flux d'embauche se tarissaient, les moyens d'intégrer l'administration devenaient de plus en plus liés au capital social du candidat. Si le concours n'a jamais constitué la seule voie d'accès à la fonction publique, il comptait pour environ la moitié des nouvelles embauches jusqu'au début des années soixante-dix. Depuis lors, sa part n'a cessé de reculer, pour n'en représenter plus qu'un tiers au cours des dix dernières années. Parallèlement, la mobilisation des relations personnelles est devenue le principal canal de recrutement. »⁵⁴⁴

Au regard des résultats de cette étude, plusieurs travers de l'État malgache sont mis en évidence, outre ce phénomène de politisation de la fonction publique : une corruption massive

⁵⁴³ Pour plus de précisions sur ces catégories et ces terminologies, voir François Gaulme, « “États faillis” et “États fragiles” : concepts jumelés d'une réflexion mondiale », *Politique étrangère*, n° 2011/1, IFRI, 2011, pp. 17-29.

⁵⁴⁴ Mireille Razafindrakoto, François Roubaud, « Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar », *Autrepart*, n° 20, 2001, pp. 47-49.

dans tous les domaines et à tous les niveaux de l'administration, un taux d'absentéisme élevé des fonctionnaires qui « démissionnent » – au sens figuré – de leur rôle, etc., engendrant des performances médiocres des services administratifs qui leur valent une méfiance, voire un discrédit, de la part des usagers et des citoyens en général. Pourtant, au lieu de conduire à une tentative de recherche de solutions efficaces, vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar témoignent paradoxalement, selon les auteurs, d'un immobilisme relativement volontaire de la part des acteurs du pouvoir à Madagascar :

« Les maux dont il (l'État) souffre sont bien connus : opacité, arbitraire, manque de compétences, politiques erronées, mauvaise gouvernance, corruption selon le langage des organismes internationaux, ou encore népotisme, clientélisme, tribalisme, patronage, distribution de prébendes, prééminence des “*Big men*”, “politique du ventre”, etc., chez les africanistes [...] Derrière la façade institutionnelle se cachent, au mieux l'État rentier, et au pire, l'État prédateur, kleptocrate ou malfaiteur. Dans de nombreux pays, sa déliquescence est telle qu'on a pu parler de privatisation, voire de criminalisation de l'État [...] Les élites au pouvoir auraient trop à perdre dans l'instauration d'une administration efficace, intègre et indépendante. Elle ne pourrait plus alors servir d'alibi à ses propres pratiques clientélistes et de corruption à grande échelle. On est donc ramené à la nature néopatrimoniale de l'État en Afrique. S'il y a peu à attendre des classes dirigeantes, peu susceptibles d'abandonner de plein gré les privilèges dont elles jouissent et si, à court terme, la “société civile” est encore trop faible pour faire contrepoids, les bailleurs de fonds pourraient en revanche jouer un rôle catalyseur en favorisant la transparence et la circulation de l'information sur la gouvernance publique. »⁵⁴⁵

Ces constats conduisent à une dévaluation significative de l'image de l'État en tant qu'institution. Dans son analyse, Olivier Duhamel pose quelques constats et évoque des pistes de réflexion sur les risques qui menacent l'État démocratique moderne. Ses lignes peuvent être applicables à bien des cas, y compris le cas malgache : « La démocratie sombre dans un travers déplorable lorsque les gouvernants accaparent l'État. Les politiques se coupent des citoyens lorsqu'ils leur donnent le sentiment d'être irresponsables [...] la démocratie souffre, ici et là, d'un autre mal endémique : ceux qui exercent le pouvoir ne rendent plus compte de leurs actes. »⁵⁴⁶ Cette responsabilité, ou plutôt cette irresponsabilité, des dirigeants doit pourtant pouvoir, si l'institution étatique fonctionne de manière relativement correcte, être sanctionnée au moins de deux manières : *primo* par les urnes – mais il a déjà été démontré que le système des élections demeure mal assimilé par les Malgaches, donc se révèle d'une moindre efficacité –, et *secundo* par la justice qui, à Madagascar, reste également arbitraire, voire stérile, dès lors qu'il s'agit de haute politique.

⁵⁴⁵ *Ibid.*, p. 43 et p. 58.

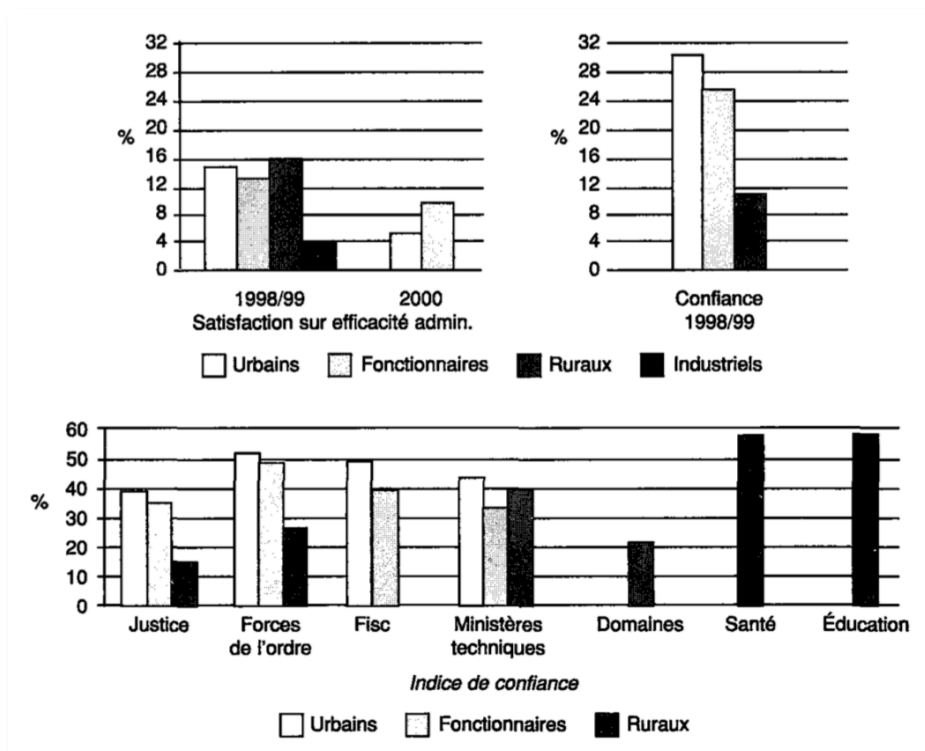
⁵⁴⁶ Olivier Duhamel, *op. cit.*, p. 52 et p. 54.

De même, la recherche de rétablissement de l'État de droit malgache passe nécessairement par l'abandon de l'*habitus* de légitimation des décisions gouvernementales par la légalité. Ainsi, selon Olivier Duhamel :

« Le triomphe théorique de la démocratie a été si étendu que tous viennent lui rendre hommage. Tous les États ou presque se dotent d'une constitution pour exprimer leur fidélité à l'héritage révolutionnaire, c'est-à-dire leur adhésion à la démocratie moderne. Mais tous ne sont pas démocratiques. Le juriste constate alors l'existence d'une "constitution" stalinienne, des "actes constitutionnels" de Vichy, d'une "constitution" chilienne sous l'égide du général Pinochet, laquelle restera d'ailleurs longtemps en vigueur une fois la démocratie rétablie. Nous retrouvons ici la distinction entre légalité et légitimité. Du point de vue du droit, le juriste ne peut que constater l'existence d'un texte dénommé constitution, régissant les conditions d'exercice, quelles qu'elles soient, du pouvoir politique, quel qu'il soit. Du point de vue de la légitimité, le constitutionnaliste démocrate (si tant est qu'il faille se résigner à ce que ces termes ne soient pas synonymes) peut, sinon doit, constater et dénoncer la tyrannie, fût-elle parée des oripeaux formels d'un pseudo-constitutionnalisme. »⁵⁴⁷

⁵⁴⁷ *Ibid.*, p. 24.

Figure n° 2 : Indices de satisfaction et de confiance dans l'administration



Source : enquête emploi 1998, 2000, observatoires ruraux 1999, enquête annuelle dans l'industrie 1998, projet Madio (Madagascar-Dial-Instat-Orstom) : projet d'appui à la collecte de données statistiques et à la réflexion macroéconomique, Mireille Razafindrakoto, François Roubaud, « Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar », *Autrepart, op. cit.*, p. 46.

Figure n° 3 : Absentéisme, politisation et corruption de l'administration

	Urbains	dont fonctionnaires	Ruraux	Industriels	Industriels
Victime de l'absentéisme	44 %	45 %	18 %	-	Marchés publics non transparents * 89 %
Victime de la corruption	29 %	30 %	20 %	36 %	Pour obtenir des marchés, il faut :
Administration trop politisée	74 %	74 %	64 %	80 %	- avoir des relations * 82 %
					- payer des commissions * 65 %

* Ne porte que sur les entreprises qui ont soumissionné.

Source : enquête emploi 1998, observatoires ruraux 1999, enquête annuelle dans l'industrie 1998, projet Madio (Madagascar-Dial-Instat-Orstom) : projet d'appui à la collecte de données statistiques et à la réflexion macroéconomique, *ibid.*, p. 48.

Il convient ensuite d'analyser la représentation du « gouvernement élitiste » à Madagascar. Au fil de l'histoire malgache et plus particulièrement après 1960, culte et traditions ont été revivifiés ou occultés selon les dirigeants et les intérêts du moment. Le processus de construction nationale amalgame, d'une part, des traditions séculaires parfois émietées, dénaturées ou mystifiées et, d'autre part, des symboles occidentaux ou des modèles pseudo universels qui entendent achever l'unification nationale, tels que la République et ses institutions, le fête nationale et ses emblèmes (hymne, drapeau, parade, etc.), la démocratie et le suffrage universel, etc.

Toutefois, cette édification à la fois complexe et instable ne semble pas opérante, ou à tout le moins pérenne, en ce sens où elle n'est pas assimilée et assimilable par la majorité de la population qui semble même la rejeter violemment. Il s'agit d'une représentation désarticulée dans son architecture, hétérogène dans sa nature et déconnectée dans sa pratique. En effet, le pouvoir politique connaît une propagation et une effectivité limitées car il reste fortement centralisé par Antananarivo, la capitale du pays. Par ailleurs, une grande partie de la population n'est pas sensibilisée ou impliquée dans les mécanismes politiques auxquels il lui est difficile de s'identifier. Et enfin, on assiste à une sorte de discrédit, voire de diabolisation, du pouvoir politique individualisé ou intéressé et perdant ainsi de son autorité légitime et sacrée. C'est ainsi que la scène politique constitue le théâtre d'une gouvernance élitiste pratiquée par une classe dirigeante nouvelle qui manie et remanie le passé, le présent et le futur. Ainsi, selon Françoise Raison-Jourde *et alii* :

« Nous assistons à la combinaison, au niveau des élites, de deux éléments d'apparence contradictoire : l'amnésie et l'indifférence au questionnement historique, par traditionalisme. Ce n'est pas tant l'ignorance d'une partie de ces élites en matière d'histoire qui est choquante, quand on sait que les autorités coloniales avaient supprimé l'enseignement de l'histoire à la suite de la découverte du "complot" de la VVS, en 1916, et que la Seconde République l'avait remplacée par de la socio-économie. C'est plutôt qu'elle masque sa fragilité identitaire par un rapport fétichisant à la tradition... se limitant souvent à l'ancêtre éponyme. C'est plutôt que le mouvement des *andriana* prétend avoir un droit "de naissance" à énoncer et à faire l'Histoire de tous, tout en donnant dans l'idéologie. D'autre part, l'importance du mimétisme stratégique qui a un versant religieux mais aussi un versant politique nationaliste, fait que les élites elles-mêmes ont participé très tôt à l'oblitération, au remaniement idéalisant de l'héritage culturel, pour ne pas perdre la face devant la supériorité culturelle de l'autre. »⁵⁴⁸

De plus en plus, dans l'imaginaire collectif malgache, le statut de *Ray aman-dreny* ne correspond plus seulement à une catégorie de personnes éclairées et d'un certain âge, une sorte de sage qui dispose de l'autorité naturelle et héritée des Ancêtres, mais aussi – ou plutôt devrait-on

⁵⁴⁸ Françoise Raison-Jourde, Malanjaona Rakotomalala et Sophie Blanchy, *Madagascar : les Ancêtres au quotidien. Usages sociaux du religieux sur les Hautes-terres malgaches*, op.cit., p. 417.

dire – de la situation professionnelle et la richesse, les diplômes, le statut social, etc. Sur cet aspect, une lecture de l'histoire malgache et une analyse portée sur les élites⁵⁴⁹ menées par Mireille Razafindrakoto et *alii* mettent en évidence les principaux acteurs, les sources de pouvoir et de richesse, les modes de régulation économique et sociale et les contradictions du système.

Leurs études révèlent que même si elles sont loin de constituer une coalition stable, les élites minoritaires au pouvoir à Madagascar concentrent la majeure partie des pouvoirs politiques et des richesses économiques, au détriment de la population. Dès la fin du XVIII^e siècle, elles ont été incarnées par la haute société *merina*⁵⁵⁰ qui a pu, dans une certaine mesure, se maintenir pendant la colonisation, au cours de laquelle apparaît également une nouvelle élite méritocratique⁵⁵¹ aux côtés des grandes compagnies françaises qui détiennent toute la maîtrise de l'économie. Au moment de l'indépendance, c'est le clientélisme qui permet aux acteurs locaux l'accession à la classe des élites, tandis que les privilèges accordés aux compagnies françaises sont maintenus. C'est à partir de cette époque que va s'accroître une forme clanique du pouvoir politique et son contrôle par un parti hégémonique, celui du président en exercice. Ainsi, selon Mireille Razafindrakoto et *alii* :

« Par nature fragile, chaque régime a systématiquement cherché à renforcer son pouvoir en le concentrant, en le personnalisant, et en s'assurant le soutien d'un groupe restreint d'acteurs influents (les nouvelles élites côtières, les cadres du parti, les représentants des églises). Enfermé dans une logique de court terme, aucun n'a cherché l'appui de la grande masse en répondant aux aspirations populaires. Au contraire, l'oubli et l'exclusion de cette grande majorité, essentiellement rurale, a été une constante de l'histoire malgache. Pourtant, ce sont les mécontentements accumulés de cette majorité qui, à chaque fois, ont conduit à des mobilisations et au renversement des régimes en place [...] les élites au pouvoir ne sont pas incitées à porter une vision de long terme et à promouvoir les intérêts de la base. Leur stratégie consiste plutôt à mettre en place des alliances avec des groupes potentiellement influents mais aussi dotés d'un pouvoir déstabilisateur. Cependant, ces alliances au sommet de l'État sont mouvantes, fragiles et limitées. »⁵⁵²

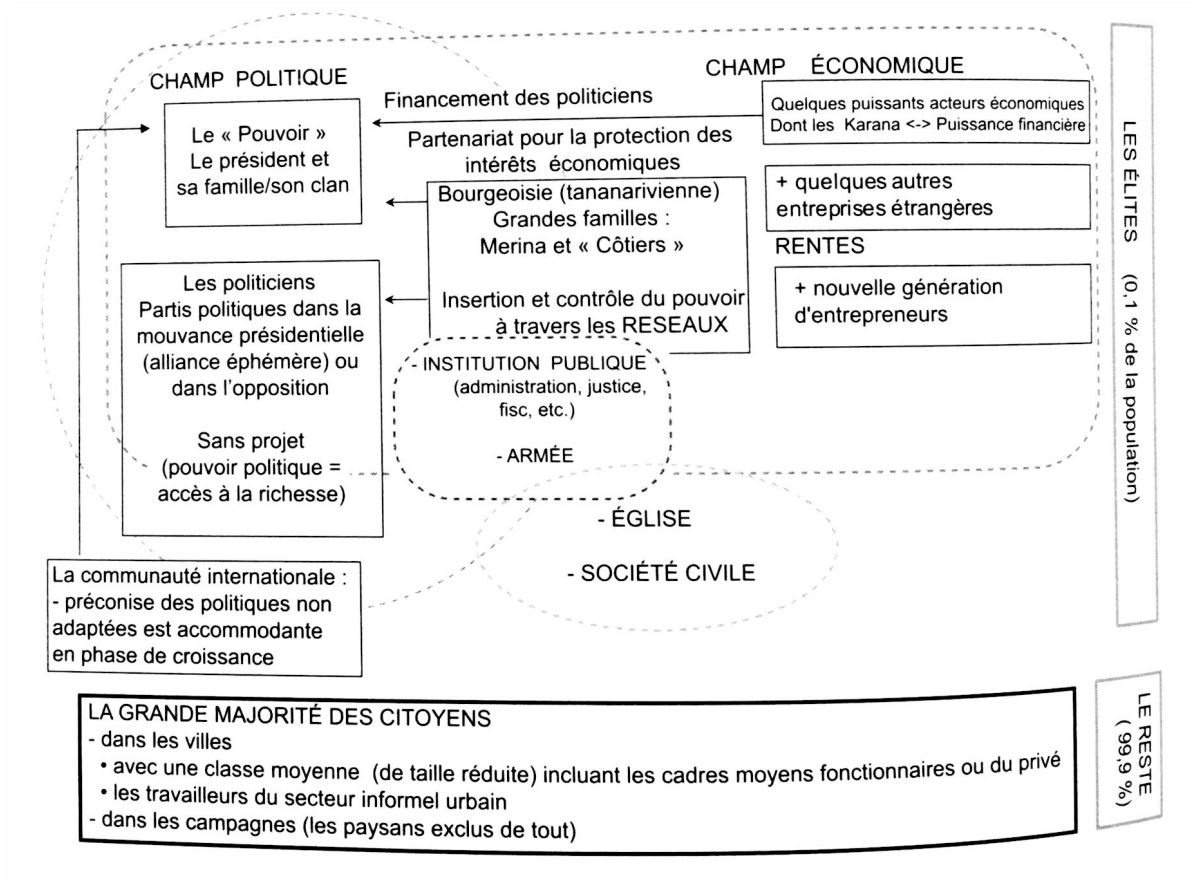
⁵⁴⁹ Mireille Razafindrakoto et *alii* définissent par élite « toute personne ayant ou pouvant potentiellement avoir du pouvoir et/ou une influence sur les décisions et le fonctionnement de la société malgache », Mireille Razafindrakoto, François Roubaud et Jean-Michel Wachsberger, *L'énigme et le paradoxe, économie politique de Madagascar, op. cit.*, p. 194.

⁵⁵⁰ « La société *merina* était extrêmement hiérarchisée. La structure sociale distinguait plusieurs groupes statutaires parfois appelés castes. Au sommet de cette hiérarchie se situaient les *andriana* (nobles), parents du roi, en dessous les *hova* (roturiers blancs) qui fournissaient l'encadrement militaire et administratif du royaume, puis les *mainty* (roturiers noirs) et en bas de la hiérarchie sociale, les esclaves (*andevo*) », *ibid.*, p. 27.

⁵⁵¹ Selon les mêmes auteurs, une « politique de races » aurait été mise en œuvre par l'administration coloniale qui souhaitait favoriser les « côtiers », rassemblant les ethnies qui ne sont pas issues des hautes terres centrales, afin de limiter l'hégémonie *merina*.

⁵⁵² *Ibid.*, pp. 46-47.

Figure n°1 : Répartition du pouvoir et interactions entre les différents groupes d'acteurs



Source : Mireille Razafindrakoto, François Roubaud et Jean-Michel Wachsberger, *L'énigme et le paradoxe, économie politique de Madagascar*, op. cit., p. 208.

CONCLUSION

En définitive, selon l'approche normativiste, l'action politique dans la vie d'une nation doit se conformer à une règle du droit supérieure, sauf dans le cas de l'état d'exception. La théorie des circonstances exceptionnelles est donc invoquée dans ce cas précis, permettant à l'exécutif et aux pouvoirs publics dans son ensemble de s'écarter de la règle de droit à laquelle ils étaient initialement et « normalement » soumis pour affronter une crise exceptionnelle. Il s'agit donc d'un dispositif spécial pour atteindre une fin transcendante, celle du rétablissement de l'Etat et de la pérennisation de la démocratie.

À Madagascar, cette suspension, partielle ou totale, de l'ordre constitutionnel est prévue par la norme suprême, bien que de nombreux aspects relatifs à la mise en œuvre, la temporalité ou la spatialité de cet ordonnancement spécial soient relégués au domaine de la loi, laissant ainsi une marge de manœuvre relativement étendue au président de la République. Dans la Grande Île, l'évolution de ce cadre juridique relatif à l'état d'exception a connu une certaine amplitude qui va, de manière générale, dans le sens de l'élargissement des prérogatives du pouvoir exécutif. C'est notamment dans ce cadre juridique mouvant, au gré des révisions et des changements constitutionnels, que se sont opérées les périodes d'état d'exception à Madagascar. Ainsi, les risques de dérives inhérents à l'usage de l'état d'exception peuvent paraître démultipliés, d'autant plus qu'une certaine banalité, voire une commodité, semble s'installer chez les dirigeants malgaches dès lors qu'il s'agit de modifier le texte de la Constitution à leur avantage. Alors que des considérations circonstancielles différentes sont observées d'une période à l'autre, les motifs qui ont pu conduire à l'enclenchement du dispositif d'état d'exception gardent un caractère éminemment politique. Dans un tel contexte, la qualification par le dirigeant de la « menace exceptionnelle » apparaît subjective et discrétionnaire.

Dévié de son objectif premier de restauration de l'État de droit, l'état d'exception, tel que nous l'avons analysé à travers le cas malgache, semble constituer un arsenal de mesures juridiques par lequel le président de la République tente de se prémunir contre toute tentative de conquête du pouvoir par ses adversaires.

À Madagascar, le mécanisme juridico-politique de l'état d'exception semble difficilement s'accorder aux modes traditionnels d'organisation politique et sociale. Si, en théorie, l'état d'exception se pose comme un dispositif de contention des crises et de pérennisation de l'État, il n'en reste pas moins que dans son expérimentation pour notre cas d'étude, il s'agit d'un dispositif fortement instrumentalisé ou « instrumentalisable » favorisant une pratique abusive des pouvoirs de crise. Les pouvoirs de crise ont, certes, pour propre d'être « abusifs », nous pouvons toutefois nous questionner sur la nécessité et le bénéfice de tels pouvoirs si l'abus ne se limite généralement pas, à Madagascar, à la période exceptionnelle.

Du point de vue juridique, la mise à l'épreuve de la transposition difficile du modèle « importé » s'est trouvée confrontée à la fois à la réminiscence de marqueurs culturels et aux réalités sociales contemporaines. L'ordre juridique malgache est le produit d'une mutation particulière, hybride et imparfaite. C'est au sein de ce chantier tourmenté qu'évolue le processus de constitutionnalisation des pouvoirs de crise. Ce processus n'est pas seulement un héritage de la colonisation car de nos jours, les États ont tous – certes à des degrés et selon des modalités différents – aménagé des dispositions liées à l'état d'exception dans leur droit interne, qu'il soit écrit ou coutumier.

La Constitution de la première République malgache⁵⁵³ ne fait mention de l'état d'exception que de manière relativement sommaire. Cependant, au fur et à mesure des constitutions successives et de leurs révisions, on note une tendance vers un renforcement des dispositions constitutionnelles relatives aux pouvoirs de crise. En matière d'état d'exception, cette tendance se traduit par plusieurs caractéristiques, dont un élargissement conséquent des pouvoirs du président de la République.

⁵⁵³ Cette Constitution datée de 1959 intervient peu de temps après l'adoption de la Constitution française de 1958, en d'autres termes, après la proclamation de Madagascar comme membre de la Communauté, mais avant son indépendance en 1960.

Entre 1960 et 2010, les applications des pouvoirs de crise à Madagascar⁵⁵⁴ découlant de ce processus normatif ne permettent pas de confirmer l'idéal-type du concept d'état d'exception qui correspondrait à une légitime défense de l'État. *A contrario*, elles sont à l'origine de l'émergence de deux nouvelles conceptualisations, celles d'« état d'exception débridé » et d'« exception particulière »⁵⁵⁵. Les contours imprécis immanents aux états d'exception ont contribué, pendant un temps, au développement de la première, tandis que la défaillance dans la maîtrise du dispositif et les contingences de l'« ordre juridique international » favorisent la seconde inclinaison.

Du point de vue politique, le phénomène de « normalisation » et de permanence de l'exceptionnel s'observe aussi dans d'autres États, et paraît même devenir un paradigme normal de gouvernement. Cette théorie, proposée notamment par le philosophe italien Giorgio Agamben, semble se confirmer au regard de l'appétence des dirigeants malgaches pour les états d'exception débridés, mais aussi au regard de la durée extraordinairement longue de l'« exception particulière » de 2009.

À l'échelle internationale, l'état d'exception comme paradigme normal de gouvernement tient, d'une part, des facteurs liés à la configuration actuelle du monde et à l'apparition de nouvelles menaces qui transgressent le cadre de la stricte souveraineté étatique. D'autre part, cette banalisation de l'exception est la conséquence de la récupération politique et discursive de l'état de crise permanent. Si cette banalisation semble réalisée, au moins dans les discours politico-médiatiques, si ce n'est dans les esprits et dans les faits, son universalité est plus discutable tant l'état d'exception connaît une pratique et une production différentes selon les périodes et les États.

Le concept de « décisionnisme politique » élaboré par Carl Schmitt, juriste contesté et contestable, trouve une résonance particulière lorsqu'il s'agit de l'étude de l'état d'exception dans la Grande Île. Dans l'absolu, Carl Schmitt ne semble pas s'opposer à la constitutionnalisation des pouvoirs de crise. Cependant nous estimons, sans remettre en cause la nécessité de ce normativisme, que la « légalité » des états d'exception peut être détournée en « légitimité » pour appliquer des mesures autoritaires et attentatoires aux droits fondamentaux et aux libertés publiques. Dans la pensée schmittienne, il s'agirait surtout, en période de crise exceptionnelle, de « faire taire » les normes pour laisser s'exprimer la

⁵⁵⁴ État de nécessité nationale en 1972, loi martiale en 1975, état de siège en 1976, situation d'urgence en 1991, état de nécessité nationale et loi martiale en 2002.

⁵⁵⁵ Cas de la crise politico-constitutionnelle de 2009.

« décision ultime du souverain » – donc la décision politique –, seule capable de rétablir la situation « normale ». L'analyse révèle que l'expérimentation malgache du dispositif de l'état d'exception et du décisionnisme schmittien sont de nature contre-productive pour la construction de l'État – et surtout de l'État de droit – à Madagascar.

L'état d'exception, en théorie, consiste à régresser temporairement pour pouvoir mieux progresser. D'une part, une régression temporaire porte sur la séparation des pouvoirs et la protection des droits et libertés. Dans un deuxième temps, une progression peut s'opérer dans la consolidation de l'État de droit. À Madagascar, cette formule semble invalidée. L'analyse des crises malgaches, ainsi que leur lecture à travers une démarche comparative, peut néanmoins contribuer, d'une part, à révéler les antagonismes fondamentaux entre théories occidentales et conceptions traditionnelles, ainsi que les ruptures profondes entre une population et sa classe dirigeante. D'autre part, elle incite à une réflexion sur les potentialités de mutation et de résilience de l'État malgache. Si nous avons pu observer tout au long de notre analyse que les crises peuvent constituer un élément de déliquescence de l'État, un nouveau questionnement pourrait porter sur les aspects constructifs des crises et leur capacité à donner lieu à une issue positive⁵⁵⁶.

Ainsi, l'étude de l'État malgache en déliquescence ne sert ici qu'à explorer de nouveaux paradigmes malgaches de gestion de crise et de gouvernance. Elle sert par ailleurs à mettre en lumière les capacités de résilience spécifiques à la Grande Île. Dans un contexte global de dépérissement des modèles classiques et d'interpénétration du droit interne et du droit international, des modes de gouvernance innovants sont à réinventer. Sur ce plan, Christine Delfour formule un constat et explicite une piste de réflexion en science politique :

« La première tendance est la désagrégation des systèmes hiérarchiques, centralistes et univoques, ou plus exactement leur incapacité à gérer des logiques de plus en plus contradictoires [...] L'enjeu de gouvernance est un enjeu de pouvoir. Le problème essentiel est le suivant : le déclin du système hiérarchique va-t-il fournir l'occasion d'instituer un nouveau mode de pouvoir partagé démocratiquement entre l'ensemble des acteurs sociaux ? Ou va-t-il être, au contraire, l'occasion de créer – à travers une technologie de la négociation – un nouvel ordre de domination partagé par une élite économique, politique et sociale qui fabriquera un langage (et une politique) commun(s) au profit d'une élite des citoyens ? [...] La gouvernance est un outil utile que l'on peut – que l'on doit – utiliser pour réaliser un projet politique à long terme, élaboré avec le maximum de participation mais aussi avec le maximum de prise en compte de l'intérêt général. Il n'y a pas de gouvernance démocratique sans projet politique partagé [...] La gouvernance est un objectif politique, c'est une méthodologie qu'il faut apprendre à maîtriser afin de renforcer le lien social et le lien politique entre l'ensemble des acteurs sociétaux. À une époque où on assiste à une perte de légitimité de l'État, des élus, des institutions publiques et privées, à

⁵⁵⁶ « *Breakdown is a potential breakthrough* », affirmation de Marshall McLuhan, citée dans Edgar Morin, *op. cit.*, p. 58.

l'approfondissement d'un fossé entre les élites et le peuple, la gouvernance offre une méthodologie qui peut permettre de produire du politique, du social et du sociétal sous certaines conditions. La gouvernance est une méthode qui peut – qui doit – permettre d'instituer du politique et non pas de se substituer au politique. »⁵⁵⁷

Cette piste de réflexion peut inspirer la réinvention de la chose politique et de la conception du pouvoir à Madagascar, dans la mesure où la démocratie, malgré ses limites, reste un modèle (« LE » modèle) à renforcer. Pour être approfondie, cette démarche nécessitera de considérer des mécanismes de gouvernance, plus consensuels et moins centralisés que celui des états d'exception débridés.

Par ailleurs, des analyses juridiques portant sur d'autres cas d'étude, comme celle de Jean-René Garcia, peuvent participer à éclairer la réflexion sur Madagascar. Selon lui :

« On peut dire que le pouvoir exécutif ambivalent est subordonné au droit qui est émis par une autorité autre que la sienne, c'est-à-dire le pouvoir législatif. Par ailleurs, la mission même du pouvoir exécutif d'exécuter la loi et d'appliquer le droit lui confère un rôle qui nécessairement lui affecte des compétences *sui generis*. Or, ces compétences ne sont déterminées ni par la loi ni par la Constitution. D'ailleurs, dans les Constitutions modernes, il existe des procédures qui permettent au pouvoir exécutif de prendre de sa propre initiative des décisions sans intervention préalable de l'autorité législative si ce n'est celle qui lui accorde la délégation de ce pouvoir ou de cette compétence. En Bolivie, le consensus sur le pouvoir exécutif ambivalent, c'est-à-dire sur un pouvoir dont la compétence déborde celle d'appliquer strictement la loi, réalisé à certaines périodes de l'histoire politique de ce pays que nous appellerons des Temps Historiques Constitutionnels, a permis [...] d'assurer le fonctionnement du système politique, tout en préservant dans une certaine mesure les libertés publiques. »⁵⁵⁸

Ainsi, les nouveaux paradigmes de gouvernance à Madagascar pourraient favoriser une substitution du concept de « décisionnisme politique » débridé par celui, plus mesuré, de « pouvoir exécutif ambivalent »⁵⁵⁹. Cette hypothèse n'écarterait pas la pertinence de l'état d'exception, mais l'orienterait vers un usage plus « rationalisé ».

Par ailleurs, la consolidation du processus électoral reste un défi majeur à relever à Madagascar. La notion d'« ingérence électorale »⁵⁶⁰ peut s'avérer féconde pour l'analyse,

⁵⁵⁷ Christine Delfour, *L'Espagne, les autonomies et l'Europe. Essai sur l'invention de nouveaux modes d'organisation territoriale et de gouvernance*, op. cit., pp. 39-40.

⁵⁵⁸ Jean-René Garcia, *La Bolivie, histoire constitutionnelle et ambivalence du pouvoir exécutif*, op. cit., p. 15.

⁵⁵⁹ Dans le texte, Jean-René Garcia analyse les idées développées par Harvey Mansfield : « La beauté du pouvoir exécutif est donc d'être subordonné sans l'être, à la fois faible et fort. Il peut aller où la loi n'a pas sa place et pallier ainsi ses défauts tout en lui demeurant subordonné. Du fait de cette ambivalence de l'exécutif moderne, sa force peut être utile aux Républiques sans les mettre en danger. Harvey C. Mansfield Jr., *Le prince apprivoisé, de l'ambivalence du pouvoir*, Paris, Fayard, 1994, p. 11, cité dans *ibid.*, p.15.

⁵⁶⁰ Pour en savoir plus, voir : Nacer-Eddine Ghazali, « L'internationalisation du droit constitutionnel et le droit des peuples à déterminer librement leur système politique, économique, social et culture », *Recueil*

dans la mesure où, sur le plan international, le concept de « souveraineté » ne semble plus revêtir l'acception absolutiste qu'elle a pu avoir dans le passé et que la « démocratie » dépasse le cadre strictement occidental dans lequel elle a pu germer, pour prétendre désormais à l'universalité.

Certes, en droit international, il n'existe pas de règles contraignantes proprement dites pour assurer des élections conformes aux exigences démocratiques de liberté, de pluralité, de périodicité, etc., et « le contentieux électoral est totalement étranger au droit international. Il relève intégralement des tribunaux internes. »⁵⁶¹ Néanmoins, l'« ingérence électorale » – ce « droit de regard » né du cadre régional – peut contribuer efficacement à la (re)construction de la démocratie à Madagascar. Ainsi, ces dernières années, les différents codes de bonnes conduites émises par les organisations internationales, de même que l'observation électorale internationale menée par les institutions *ad hoc* ou les organisations non-gouvernementales ont pu mettre en évidence les avancées non négligeables dans la conduite du processus électoral. Les prochaines élections à Madagascar seront l'occasion de noter, certes, les limites de cette ingérence internationale, mais elles permettront surtout d'apprécier la contribution sans égal que l'observation électorale internationale peut apporter à la démocratie malgache « en formation ».

Bien qu'à Madagascar – mais aussi dans certains pays – l'État de droit relève encore d'une aspiration, d'un modèle recherché ou à construire, plutôt que d'une réalité évidente, la quête de cet idéal mérite une mobilisation perpétuelle des réflexions qui, sans occulter le réel et les défis persistants, doit surtout considérer les acquis de l'expérimentation et les avancées de la connaissance.

des cours, Internationalisation du droit constitutionnel, Académie internationale de droit constitutionnel, Tunis, 2007, pp. 270-356.

⁵⁶¹ *Ibid.*, p. 322.

BIBLIOGRAPHIE

REFERENCES GENERALES

- Académie des Sciences d’Outre-Mer, *L’Afrique d’hier à demain, et les hommes qui l’ont faite*, Paris, éditions Académie des Sciences d’Outre-Mer, 2011, 390 p.
- Agamben Giorgio, *Moyens sans fins. Notes sur la politique*, Paris, Payot et Rivages, 2002, 156 p.
- Agamben Giorgio, *Qu’est-ce qu’un dispositif ?*, Paris, Payot et Rivages, 2014, 50 p.
- Aristote, *Politique*, commenté par René Lefèbre, Paris, Ellipses, 1997, 64 p.
- Aristote, *Les politiques*, Paris, Garnier-Flammarion, 1993, 592 p.
- Badie Bertrand, *L’État importé. L’occidentalisation de l’ordre politique*, Paris, CNRS éditions, 2017, 334 p.
- Baranger Denis, *Le droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2013, 127 p.
- Beaud Michel, *L’art de la thèse*, Paris, La découverte, 1994, 175 p.
- Beaud Olivier, *La puissance de l’État*, Paris, PUF, 1994, 512 p.
- Benjamin Walter, *Critique de la violence*, Paris, Payot et Rivages, 2012, 156 p.
- Blanchard Pascal et Lemaire Sandrine, *L’Afrique : un continent, des nations*, Paris, éditions Milan, 1996, 64 p.
- Bodin Jean, *Les six livres de la République*, Paris, Fayard, 1986, 1700 p.

- Bréchnac Catherine, *L'irrésistible envie de savoirs. Bâtisseurs de sciences*, Paris, Cherche midi, 2017, 172 p.
- Carré de Malberg Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Sirey, 1962, tome I.
- Caye Pierre, *Critique de la destruction créatrice*, Paris, Les Belles Lettres, 2015, 336 p.
- Chagnollaud Dominique, *Droit constitutionnel contemporain. I. Théorie générale. Les régimes étrangers*, Paris, Dalloz, 2013, 384 p.
- Chantebout Bernard, *Le tiers-monde*, Paris, Armand Colin, 1989, 189 p.
- Châtaigner Jean-Marc, *Fragilités et résilience. Les nouvelles frontières de la mondialisation*, Paris, Karthala, 2014, 482 p.
- Chevalier Jean-Jacques, *Les grandes œuvres politiques de Machiavel à nos jours*, Paris, Armand Colin, 1996, 304 p.
- Chevalier Jacques, *Éléments d'analyse politique*, Paris, PUF, 1985, 285 p.
- Clinchamps Nicolas, *Parlement européen et droit parlementaire. Essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2006, 808 p.
- D'Aquin Saint Thomas, *Somme théologique*, Paris, Cerf, 1984, 966 p.
- De La Boétie Étienne, *Discours de la servitude volontaire*, Paris, Librio, 2013, 73 p.
- De Montferrand Bernard, *La vertu des nations*, Paris, Hachette, 1993, 238 p.
- De Villiers Michel, Le Divellec Armel, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2009, 384 p.
- Delfour Christine, *L'invention du nationalisme en Bolivie. Une culture politique complexe*, Paris, L'Harmattan, 2005, 330 p.

- Delfour Christine, *L'Espagne, les autonomies et l'Europe. Essai sur l'invention de nouveaux modes d'organisation territoriale et de gouvernance*, Bruxelles, Bruylant, 2009, 365 p.
- Desmons Eric, *Droit et devoir de résistance en droit interne. Contribution à une théorie du droit positif*, Paris, LGDJ, 1999, 280 p.
- Derrida Jacques, *Force de loi. Le fondement mystique de l'autorité*, Paris, Galilée, 1994, 160 p.
- *Dictionnaire de la pensée politique. Hommes et idées*, Paris, Hatier, 1989, 854 p.
- Du Bois de Gaudusson Jean, Conac Gérard et Desouches Christine, *Les constitutions africaines publiées en langue française*, tome 1, Paris, La documentation française, 1997, 452 p.
- Du Bois de Gaudusson Jean, « Les solutions constitutionnelles des conflits politiques », *Afrique contemporaine*, numéro spécial, Paris, De Boeck Supérieur, 1996, pp. 250-256.
- Du Bois de Gaudusson Jean, « Les élections à l'épreuve de l'Afrique », *Les cahiers du conseil constitutionnel*, n° 13, Paris, Dalloz, 2002, pp. 100-s.
- Du Bois de Gaudusson Jean, « Les tabous du constitutionnalisme en Afrique », *Afrique contemporaine*, n° 242, Paris, De Boeck Supérieur, 2012, pp. 53-58.
- Du Bois de Gaudusson Jean, « La justice en Afrique : nouveaux défis, nouveaux acteurs », *Afrique contemporaine*, n° 250, Paris, De Boeck Supérieur, 2014, pp. 13-28.
- Duhamel Olivier, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Seuil, 2011, 936 p.
- Dumont René, *Démocratie pour l'Afrique*, Paris, Seuil, 1991, 350 p.
- Fottorino Éric, Guillemin Christophe, Orsenna Erik, *Besoin d'Afrique*, Paris, Fayard, 1992, 348 p.
- Garcia Jean-René, *La Bolivie, histoire constitutionnelle et ambivalence du pouvoir exécutif*, Paris, L'Harmattan, 2012, 284 p.

- Garcia Jean-René, Rolland Denis, Vermeren Patrice (dir.), *Les Amériques, des constitutions aux démocraties. Philosophie du droit des Amériques*, Paris, FMSH éditions, 2015, 533 p.
- Gaulme François, « “États faillis” et “États fragiles” : concepts jumelés d’une réflexion mondiale », *Politique étrangère*, n° 2011/1, IFRI, 2011, pp. 17-29.
- Nacer-Eddine Ghozali, « L’internationalisation du droit constitutionnel et le droit des peuples à déterminer librement leur système politique, économique, social et culture », *Recueil des cours*, Internationalisation du droit constitutionnel, Académie internationale de droit constitutionnel, Tunis, 2007, pp. 270-356.
- Gicquel Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 2003, 769 p.
- Guével Didier, *Petit lexique des fautes usuelles de l’étudiant en droit*, Paris, LGDJ, Lextenso éditions, 2015, 87 p.
- Hobbes Thomas, *Léviathan*, Paris, Folio, 2002, 1027 p.
- Kelsen Hans, *Théorie pure du droit*, Neuchâtel, 1988, 296 p.
- Kelsen Hans, *Théorie générale des normes*, Paris, PUF, 2012, 604 p.
- Launay Stephen, *La pensée politique de Raymond Aron*, Paris, PUF, 1995, 243 p.
- Locke John, *Traité de gouvernement civil*, Paris, GF, 1992, 383 p.
- Locke John, *Le second traité du gouvernement*, Paris, PUF, 1994, 384 p.
- Machiavel Nicolas, *Le Prince*, Paris, J’ai lu, 2016, 124 p.
- Martinetti Françoise, *La Constitution de la V^e République*, Paris, Librio, 2003, 95 p.
- Mendras Henri, Étienne Jean, *Les grands auteurs de la sociologie, Tocqueville, Marx, Durkheim, Weber*, Paris, Hatier, 1997, 190 p.

- Montesquieu, *De l'esprit des lois*, volume 2, Paris, GF-Flammarion, 1979, 638 p.
- Morin Edgar, *Pour une crisologie*, Paris, Carnets de L'Herne, 2016, 64 p.
- Mourgeon Jacques, « Les crises et les libertés publiques », *Revue Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n° 10, Les pouvoirs de crise, pp. 41-51.
- Pierré-Caps Stéphane, *Droits constitutionnels étrangers*, Paris, PUF, 2015, 311 p.
- Platon, *La République*, Paris, GF-Flammarion, 2002, 801 p.
- Revault d'Allones Myriam, *La crise sans fin*, Paris, Seuil, 2012, 201 p.
- Revel Jean-François, *Le regain démocratique*, Paris, Fayard, 1992, 522 p.
- Rials Stéphane, Boudon Julie, *Textes constitutionnels étrangers*, Paris, PUF, 2012, 127 p.
- Ricœur Paul, « La crise : un phénomène spécifiquement moderne ? », *Revue de théologie et de philosophie*, n° 120, 1988, pp. 1-19.
- Rosanvallon Pierre, *La crise de l'État-providence*, Paris, Point, 2015, 192 p.
- Rouquié Alain (dir.), *La démocratie ou l'apprentissage de la vertu*, Paris, éditions A.-M. Métailié, 1985, 248 p.
- Rousseau Jean-Jacques, *De l'inégalité parmi les hommes*, Paris, Librio, 1999, 127 p.
- Rousseau Jean-Jacques, *Du contrat social*, Paris, Librio, 2013, 111 p.
- Schmitt Carl, *La notion de politique. Théorie du partisan*, Paris, Champs classiques, 2009, 323 p.
- Schmitt Carl, *Les trois types de pensée juridique*, Paris, PUF, 2014, 163 p.
- Schmitt Carl, *Théorie de la constitution*, Paris, PUF, 2013, 576 p.

- Schmitt Carl, *Le Léviathan dans la doctrine de l'État de Thomas Hobbes. Sens et échec d'un système politique*, Paris, Seuil, 2002, 248 p.
- Tchakhotine Serge, *Le viol des foules par la propagande politique*, Paris, Gallimard, 2015, 605 p.
- Verschave François-Xavier, *La Françafrique, le plus long scandale de la République*, Paris, Stock, 2003, 379 p.
- Weber Max, *Le savant et le politique*, Paris, UGE 10/18, 1994, 224 p.

REFERENCES SUR L'ETAT D'EXCEPTION

- Agamben Giorgio, *État d'exception. Homo sacer*, Paris, Seuil, 2003, 153 p.
- Balibar Etienne, « De la souveraineté : histoire et actualité d'un problème », *L'exception dans tous ses états*, Marseille, Parenthèses, 2007, pp. 144-145.
- Basilien-Gainche Marie-Laure, *État de droit et états d'exception. Une conception de l'État*, Paris, PUF, 2013, 303 p.
- Ballardore-Pallieri, *Diritto costituzionale*, Milan, Guiffré, 1970, 481 p.
- Benedetti Arnaud, Foulon Charles-Louis, *L'ordre républicain dans les circonstances exceptionnelles*, Paris, Economica, 2015, 204 p.
- De Benoist Alain, *Carl Schmitt actuel. Guerre « juste », terrorisme, état d'urgence, « nomos de la Terre »*, Paris, Krisis, 2007, 162 p.
- Braibant Guy, « L'État face aux crises », *Revue Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n° 10, Les pouvoirs de crise, pp. 5-9.
- Cassin Barbara, « Exclure ou inclure l'exception ? », *L'exception dans tous ses états*, Marseille, Parenthèses, 2007, pp. 12-25.
- Cislaru Georgeta, Claudel Chantal, Vlad Monica, *L'écrit universitaire en pratique*, Bruxelles, De Boeck Supérieur, 2011, 208 p.

- Codaccioni Vanessa, *Justice d'exception, l'État face aux crimes politiques et terroristes*, Paris, CNRS éditions, 2015, 316 p.
- Echappé Olivier, « Tableau des systèmes d'exception », *Revue Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n° 10, Les pouvoirs de crise, pp. 115-122.
- Friedrich Carl, *Constitutional government and democracy*, Boston, Ginn and Company, 1950, 687 p.
- Frier Pierre-Clément, « Les législations d'exception », *Revue Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n° 10, Les pouvoirs de crise, pp. 21-34.
- Goupy Marie, *L'état d'exception ou l'impuissance autoritaire de l'État à l'époque du libéralisme*, Paris, CNRS éditions, 2016, 343 p.
- Grillon Marie et Touzet Hugo (coord.), *État d'urgence démocratique*, Paris, Éditions du croquant, 2016, 132 p.
- Kervegan Jean-François, *Que faire de Carl Schmitt ?*, Paris, Gallimard, 2011, 400 p.
- Leca Jean, « L'exception en politique », *L'exception dans tous ses états*, Marseille, Parenthèses, 2007, pp. 87-105.
- Mairet Gérard, « Le moment exceptionnel dans la vie politique d'une nation », *L'exception dans tous ses états*, Marseille, Parenthèses, 2007, pp. 107-129.
- Monod Jean-Claude, *Penser l'ennemi, affronter l'exception*, Paris, La Découverte, 2016, 192 p.
- Pierré-Caps Stéphane, Gambino Silvio (dir.), *Civitas Europa, Revue juridique sur l'évolution de la nation et de l'État en Europe*, n° 36, juin 2016, IRENEE, université de Lorraine, 246 p.
- Rigouste Mathieu, *État d'urgence et business de la sécurité*, Paris, Niet Éditions, 2016, 90 p.

- Rossiter Clinton, *Constitutional Dictatorship. Crisis Government in the Modern Democracies*, Washington, Library of Congress, 2009.
- Rossiter Clinton, *Constitutional dictatorship*, New York, Harcourt Brace, 1948, 340 p.
- Roudier Karine, Geslin Albane et Camous André-David, *L'état d'urgence*, Paris, Dalloz, 2016, 261 p.
- Saint-bonnet François, *L'état d'exception*, Paris, PUF, 2001, 393 p.
- Saint-Bonnet François, « État d'exception, droit et politique », *L'exception dans tous ses états*, Marseille, Parenthèses, 2007, pp. 149-161.
- Schmitt Carl, *La dictature*, Paris, Seuil, 2000, 433 p.
- Schmitt Carl, *Théologie politique*, Paris, Gallimard, 2014, 184 p.
- Sur Serge, *Carl Schmitt. Concepts et usages*, Paris, CNRS Éditions, 2014, 254 p.
- Theodorou Spyros (dir.), *L'exception dans tous ses états*, Paris, Parenthèses, 2007, 298 p.
- Tingsten Herbert, *Les pleins pouvoirs*, Paris, Stock, 1934, 351 p.
- Troper Michel, « L'état d'exception n'a rien d'exceptionnel », in *L'exception dans tous ses états*, Théodorou (dir.), Paris, Parenthèses, 2007, pp. 163-175.
- Troper Michel, *Le droit et la nécessité*, Paris, PUF, 2011, 294 p.
- Troper Michel, « L'état d'exception n'a rien d'exceptionnel », *L'exception dans tous ses états*, Marseille, Parenthèses, 2007, pp. 162-175.

REFERENCES SUR MADAGASCAR

- Abinal et Malzac, *Dictionnaire malgache-français*, Antananarivo, Ambozontany, 2012, 876 p.

- Académie des Sciences d’Outre-Mer, *Hommes et destins, Dictionnaire biographique d’Outre-Mer, Madagascar*, tome III, Travaux et mémoires, Nouvelle série n° 9, Paris, 1979, 543 p.
- Afrique contemporaine, *Madagascar, anatomie d’un état de crise, Afrique contemporaine*, Agence Française de Développement, Bruxelles, De Boeck Supérieur, 2014, 193 p.
- Aldegheri Marius, « Les cyclones de mars 1959 à Madagascar », *Annuaire hydrologique de la France d’Outre-Mer*, Paris, ORSTOM, 1959, p. 33-55.
- Alexandre Christian, *Le malgache n’est pas une île*, Antananarivo, Foi et justice, 2003, 64 p.
- Alexandre Christian, *Violences malgaches*, Antananarivo, Foi et justice, 2007, 196 p.
- Andriamandroso Denis, *Savorovora politika miverimberina : inona no fanefitra ? Korontana politika sy tetim-pirenena*, Charleston, Denis GBooks, 2011, 92 p.
- Ayer Gérard, *L’avenir de Madagascar. Idées-forces pour un vrai changement*, Antananarivo, Foi et justice, 2001, 123 p.
- Cadoux Charles, *La République malgache*, Nancy, Berger-Levrault, 1969, 126 p.
- De Flacourt Étienne, *Histoire de la Grande Isle Madagascar*, nouvelle édition annotée, augmentée et présentée par Claude Allibert, Paris, INALCO-Karthala, 2010, 712 p.
- De Flers Pauline et Philippe, *Madagascar, La Grande Île*, Paris, Denoël, 1995, 120 p.
- Deschamps Hubert, *Madagascar*, Paris, PUF, 1968, 128 p.
- Du Bois de Gaudusson Jean, *L’administration malgache*, Paris, Berger-Levrault, 1976, 115 p.

- Esoavelomandroso Manassé, « La génération de Rainandriamampandry et le Révolution française », Jacob Guy (dir.), *Ravao ny « La Bastille », Regards sur Madagascar et la Révolution française*, actes du colloque d'Antananarivo les 5 et 6 juin 1989, Antananarivo, éditions CNAPMAD, 1990, pp. 113-119.
- Lavrard-Meyer Cécile, *Didier Ratsiraka. Transition démocratique et pauvreté à Madagascar. Entretiens avec un président de la République Malgache*, Paris, Karthala, 2015.
- Fremigacci Jean, « Madagascar ou l'éternel retour à la crise », *Afrique contemporaine*, n° 251, *Madagascar, anatomie d'un état de crise*, Paris, De Boeck Supérieur, 2014, pp. 125-141.
- Fremigacci Jean, Lefeuvre Daniel, Michel Marc, *Démontage d'empires*, Actes académiques, Paris, Riveneuve éditions, 2013, 507 p.
- Fremigacci Jean, *État, économie et société coloniale à Madagascar, Fin XIX^e siècle – 1940*, Paris, Karthala, 2014, 617 p.
- Fremigacci Jean, « Madagascar ou l'éternel retour à la crise », *Afrique contemporaine*, n° 251, *Madagascar, anatomie d'un état de crise*, Paris, De Boeck Supérieur, 2014, pp. 125-142.
- Galibert Didier, *Les gens du pouvoir à Madagascar. État postcolonial, légitimités et territoire (1956-2002)*, Paris, Karthala, 2011, 591 p.
- Gastineau Bénédicte, Gubert Flore, Rouillard Anne-Sophie, Roubaud François, *Madagascar face aux objectifs du millénaire pour le développement*, Paris, IRD éditions, 2010, 335 p.
- Hervouet Loïc, *Comprendre les Malgaches*, Riveneuve éditions, Paris, 2016, 243 p.
- Ink Laurence (coord.), *Aperçu sur la culture malgache. Madagascar Fenêtres*, volume 1, Antananarivo, 2006, 156 p.
- Ink Laurence (coord.), *Aperçu sur la culture malgache. Madagascar Fenêtres*, volume 2, Antananarivo, 2006, 198 p.

- Institut français de Madagascar, 2010, *Madagascar en transition, sortie de crise*, actes de quatre forums organisés au Centre culturel Albert Camus, Fonds d'Alembert, Antananarivo, Tsipika, 2011, 245 p.
- Jacob Guy (dir.), *Ravao ny « La Bastille », Regards sur Madagascar et la Révolution française*, actes du colloque d'Antananarivo les 5 et 6 juin 1989, Antananarivo, éditions CNAPMAD, 1990, 200 p.
- Jovelin Emmanuel et Rarivomanantsoa Lala, *Opinion publique et bonne gouvernance à Madagascar*, Paris, L'Harmattan, 2010, 277 p.
- KMF CNOE, *Pour la démocratie, liberté de choisir 1998-2003*, Antananarivo, KMF CNOE, 215 p.
- KES et RC, « Madagascar Comores, voisins », *Kashkazi*, n° 58, décembre 2006, pp. 34-36.
- *La cité des milles Antananarivo : histoire, architecture, urbanisme*, Antananarivo, CITE-Tsipika-Berger-Levrault, 1998, 191 p.
- Lahiniriko Denis Alexandre, « Élections : un risque pour la stabilité politique », *Annales de la faculté des Lettres et sciences humaines*, Organisation for Social science research in eastern an southern Africa, Université d'Antananarivo, Special issue 14, 2010, pp. 51-59.
- Lavrard-Meyer Cécile, *Didier Ratsiraka, Transition démocratique et pauvreté à Madagascar. Entretiens avec un président de la République de Madagascar*, Paris, Karthala, 2015, 613 p.
- Lupo Pierre, *Église et decolonisation à Madagascar*, Fianarantsoa, Ambozontany, 1975, 306 p.
- Maier Hans, *Droits de l'homme et dignité humaine à Madagascar*, Antananarivo, Foi & Justice, 2010, 183 p.
- Malzac, *Dictionnaire français-malgache*, Antananarivo, Ambozontany, 2012, 860 p.

- Mara Armand, *Le ratsirakisme, un défi*, Antananarivo, CNAPMAD, 1986, 157 p.
- Mélanges en l'honneur du professeur Alisaona Raharinarivonirina, *Regards sur le droit malgache*, Paris-Antananarivo, L'Harmattan-Jurid'ika, 2010, 551 p.
- Nativel Didier, Rajaonah Faranirina (dir.), *Madagascar et l'Afrique, entre identité insulaire et appartenances historiques*, Paris, Karthala, 2007, 485 p.
- Njara Ernest, « L'intégration des coutumes dans le droit moderne à Madagascar », *Regards sur le droit malgache*, Paris, L'Harmattan-Jurid'ika, 2010, pp. 73-123.
- Noiret François, *Le mythe d'Ibonia le grand Prince (Madagascar)*, Paris-Antananarivo, Karthala-Foi et justice, 2008, 491 p.
- Politique africaine, *Madagascar, les urnes et la rue*, *Politique africaine*, n° 86, Paris, Karthala, 2002, 212 p.
- Profita Pietro, *Malgaches et malgachitude*, Antananarivo, Fianarantsoa, 2000, 336 p.
- Rabearimanana Lucile, *La presse d'opinion à Madagascar de 1947 à 1956, contribution à l'histoire du nationalisme malgache au lendemain de l'Insurrection, à la veille de la Loi-cadre*, Antananarivo, Librairie Mixte, 1980, 333 p.
- Rabemananjara Jacques, *Nationalisme et problèmes malgaches*, Antananarivo, Présence africaine, 1958, 220 p.
- Rabemananjara Raymond William, *Madagascar 1895. Documents politiques et diplomatiques*, Paris, L'Harmattan, 1996, 152 p.
- Rafenomanjato Charlotte-Arrisoa, *Madagascar à l'aube du XXI^e siècle. La marche de la liberté*, Paris, Azalées-L'Harmattan, 1992, 127 p.
- Rahaingoson Iharizaka, « Ordre politique : entre l'histoire et l'utopie démocratique », Mireille Razafindrakoto, François Roubaud et Jean-Michel

Wachsberger (dir.), *Madagascar : d'une crise à l'autre : ruptures et continuités*, Paris, Karthala-IRD, 2018, pp. 263-303.

- Rahajarizafy Rémi, *Mey 1972*, Antananarivo, Librairie Mixte, 1982, 218 p.
- Raharizatovo Gilbert, *Madagascar 2002. Genèse et silences d'une crise*, Antananarivo, éditions Antanimena, 2008, 357 p.
- Faranirina Rajaonah, « Les imaginaires de l'étranger dans la crise malgache », *Politique africaine*, n° 86, Paris, Karthala, 2002, pp. 152-170.
- Rajaoson François (coord.), *L'esclavage à Madagascar. Aspects historiques et résurgences contemporaines*, actes du colloque international sur l'esclavage (24-28 septembre 1996), Antananarivo, éditions x, 1997, 415 p.
- Raison-Jourde Françoise et Solofo Randrianje (dir.), *La nation malgache au défi de l'ethnicité*, Paris, Karthala, 2002, 408 p.
- Raison-Jourde Françoise, Blanchy Sophie, Rakotomalala Malanjaona, *Usages sociaux du religieux sur les Hautes Terres malgaches. Les Ancêtres au quotidien*, Paris, L'Harmattan, 2001, 529 p.
- Raison-Jourde, Roy Gérard, *Paysans, intellectuels et populisme à Madagascar de Monja Jaona à Ratsimandrava (1960-1975)*, Paris, Karthala, 2012, 490 p.
- Rajoelina Patrick, *Madagascar, l'énigme de 1947 « Mémoires » du professeur Albert Rakoto Ratsimamanga*, Antananarivo, Ako-L'Harmattan, 2001, 138 p.
- Rajoelina Patrick, *Quarante années de la vie politique de Madagascar 1947-1987*, Paris, L'Harmattan, 1988, 176 p.
- Rajoelina Patrick, *Madagascar. Le duel, journal des « deux cents jours » qui ont fait vaciller la nation malagasy 16 décembre 2001 – 3 juillet 2002*, Paris, L'Harmattan - Ako, 2005, 206 p.
- Rajonah Marguerite, Johan Gabrielson, *Heurs et malheurs de l'église malgache au XIX^e siècle, des origines jusqu'en 1895*, Antananarivo, FJKM Imarivolanitra, 70 p.

- Rakoto Ignace, Urfer Sylvain, *Esclavage et libération à Madagascar*, Paris-Antananarivo, Karthala-Foi et justice, 2014, 367 p.
- Rakotobe Rajaonesy Beby, « Pouvoir et rapports sociaux », *Aperçus sur la culture malgache. Madagascar fenêtres*, volume 1, Antananarivo, CITE, 2006, pp. 32-39.
- Rakotomalala Joëlsion, *Zava-miafin'ny 13(1842-1972)*, Antananarivo, Imprimerie catholique, 1973, 82 p.
- Rakotomalala Patrick, « Implicites de la crise 2009 et diplomatie française », Randrianja Solofo (éd.), *Madagascar, le coup d'État de mars 2009*, Paris, Karthala, 2012, pp. 211-238.
- Rakotomanga Mijoro, *Forces armées malgaches, Entre devoir et pouvoir*, Paris, L'Harmattan, 1998, 223 p.
- Rakotomanga Mijoro, *Forces armées malgaches face à la crise de 2002*, Paris, L'Harmattan, 2004, 184 p.
- Rakotondravelo Rija, *Madagascar sur le seuil de la liberté, forum de discussion sur internet*, volume 2, Antananarivo, éditions Nosymanja, 2004, 283 p.
- Rakotonirina Mychel-Guste, *Vavolombelon'ny 13 mey 1972*, Antananarivo, Imprimerie catholique, 1972, 60 p.
- Ralambomahay Toavina, *Madagascar dans une crise interminable*, Paris, L'Harmattan, 2011, 138 p.
- Ralambomahay Toavina, *Madagascar dans la tourmente*, Paris, L'Harmattan, 2012, 138 p.
- Ralambomahay Toavina, *La loi sur le statut de l'opposition à Madagascar : un mal nécessaire*, Paris, L'Harmattan, 2016, 113 p.
- Ralibera Rémy, *Souvenirs et témoignages malgaches, de la colonisation à la III^e République*, Antananarivo, Foi et justice, 2007, 219 p.
- Ramahatra Roland, *Zara hazondamosina velona avy amin'ny Kôlônely Richard Ratsimandrava*, Antananarivo, éditions Antso, 2013, 96 p.

- Ramaholimihaso Madeleine, *Qui montre le droit chemin communique la vie*, Antananarivo, Foi & Justice, 1995, 221 p.
- Ramaholimihaso Madeleine, *Rétrospective... en quête de quoi ?*, Antananarivo, 2012, 149 p.
- Rambeloson-Rapiera Jeanine, « Madagascar et les Malgaches dans la pensées des Lumières », Jacob Guy (dir.), *Ravao ny « La Bastille », Regards sur Madagascar et la Révolution française*, actes du colloque d'Antananarivo les 5 et 6 juin 1989, Antananarivo, éditions CNAPMAD, 1990, pp. 29-41.
- Rambolamanana Vony, « L'État de droit, la règle de droit et le mouvement légaliste de Madagascar », Randrianja Solofo (éd.), *Madagascar, le coup d'État de mars 2009*, Paris, Karthala, 2012, pp. 187-210.
- Ramiarimanana Jeannot, Rakotondrafara Charles, Rasolofo Patrick et Rabemalanto Nathalie, « Le choc et la résilience à Madagascar », Châtaigner Jean-Marc (dir.), *Fragilités et résilience. Les nouvelles frontières de la mondialisation*, Paris, Karthala, 2014, pp. 343-347.
- Ranaivo Paul, *Tolom-pahafahana ho ann'y fahalehovantenan'i Madagasikara*, Genève, Imprimerie genevoise, 1977, 136 p.
- Ranaivoson Dominique, Madagascar, *Dictionnaire des personnalités politiques*, Paris-Antananarivo, Sépia-Tsipika, 2016, 219 p.
- Randriamamonjy Frédéric, *Madagascar 1895-2002*, Antananarivo, Trano printy Fiangonana loterana malagasy, 2006, 503 p.
- Randrianarisoa Pierre, Razafimahefa Aimé Lalao, *Madagascar d'une République à l'autre (1958-1982)*, Antananarivo, Papeteries de Madagascar, 1991, 260 p.
- Randrianja Solofo, *Aux origines du socialisme malgache. Le parti communiste de la région de Madagascar 1930-1939*, Antananarivo, Foi et justice, 179 p.
- Randrianja Solofo, *Société et lutttes anticoloniales à Madagascar (1896 à 1946)*, Paris, Karthala, 2001, 485 p.

- Randrianja Solofo (éd.), *Madagascar, le coup d'État de mars 2009*, Paris, Karthala, 2012, 334 p.
- Randriantsalama André, *La voie malgache*, Antananarivo, Humanisme et progrès, 1984, 196 p.
- Ranjanita Justine, « Coup d'État et violations de la constitution. Les arguties juridiques des putschistes », Randrianja Solofo (éd.), *Madagascar, le coup d'État de mars 2009*, Paris, Karthala, 2012, pp. 43-65.
- Ratsimandrava Richard, *Ny fokonolona araka ireo kabary nataon'ny Kôlônely Richard Ratsimandrava eran'ny Nosy 1973-1975*, Fianarantsoa, Baingan'Ambozontany, 431 p.
- Ravaloson Jaona, *Transition démocratique à Madagascar*, Paris, L'Harmattan, 1994, 176 p.
- Ravelomanana Jacqueline, « Droit français, droit malgache : le droit positif malgache et ses problèmes d'application », *Revue juridique de l'Océan indien*, n° 5 spécial 2005, pp. 53-64.
- Razafimpahanana Bertin, *Changement de régime politique à Madagascar. Les événements de 1991 à Antananarivo*, Antananarivo, Librairie Mixte, 1993, 160 p.
- Razafindrabe Tsiory, « État d'exception et péripéties de l'État de droit. La dynamique des crises politico-constitutionnelles à Madagascar », Razafindrakoto Mireille, Roubaud François et Wachsberger Jean-Michel (dir.), *Madagascar, d'une crise à l'autre : ruptures et continuités*, Paris, Karthala-IRD, 2018, pp. 283-303.
- Razafindrabe Tsiory, « Las crisis cíclicas en la historia constitucional de Madagascar, una excepción ordinaria », *Políticas y constitucionalismo, Revue internationale de science politique, droit constitutionnel et philosophie du droit*, volume I, n° 4-5 consacré à Alain Rouquié, Julio – Junio 2016, Juridica & Law press, México, pp. 811-833.

- Razafindrabe Tsiory, « Sin las masas el líder no existe. La gobernanza en Madagascar », *Perfiles de las ciencias sociales*, n° 2 Enero – Junio 2014, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (Mexico), pp. 61-80.
- Razafindrabe Tsiory, « Conceptualisation de l'état d'exception à Madagascar au lendemain de l'indépendance. 1972 : une année d'« exceptions », *Revue juridique de MCI*, n° 79, Antananarivo, 2017, pp. 39-46.
- Razafindrakoto Marius, *Masina i Madagasikara, Les voies du pouvoir à Madagascar*, Antananarivo, Dika printy, 2007, 890 p.
- Razafindrakoto Mireille, Roubaud François, « Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar », *Autrepart*, n° 20, 2001, pp. 43-60.
- Razafindrakoto Mireille et Roubaud François, « Le scrutin présidentiel du 16 décembre 2001. Les enjeux d'une élection contestée », *Madagascar, les urnes et la rue. Politique africaine*, n° 86, Paris, Karthala, 2002, pp. 18-45.
- Razafindrakoto Mireille, Roubaud François et Wachsberger Jean-Michel, « Gouvernance, institutions et croissance de long terme à Madagascar : l'énigme et le paradoxe », *AFD*, Paris, 2013.
- Razafindrakoto Mireille, Roubaud François et Wachsberger Jean-Michel, « Élitisme, pouvoir et régulation à Madagascar. Une lecture de l'histoire à l'aune de l'économie politique », *Afrique contemporaine*, n° 251, Madagascar, Anatomie d'un état de crise, Paris, De Boeck Supérieur, 2014, pp. 25-50.
- Razafindrakoto Mireille, Roubaud François et Wachsberger Jean-Michel, *L'énigme et le paradoxe. Économie politique de Madagascar*, Paris, AFD – IRD éditions, 2017, 280 p.
- Razafindrakoto Mireille, Roubaud François et Wachsberger Jean-Michel (dir.), *Madagascar, d'une crise à l'autre : ruptures et continuités*, Paris, Karthala-IRD, 2018, 382 p.
- Razafindralambo Lolona, « La légitimité en question : de l'État traditionnel à l'État moderne », *Annales de la faculté des lettres et sciences humaines*,

Organisation for Social science research in eastern an southern Africa,
Université d'Antananarivo, Special issue 14, 2010, pp. 26-34.

- Razanamasy Guy Willy, *Livre blanc De la II^e à la III^e République à Madagascar. Le gouvernement de transition août 1991 – août 1993*, Antananarivo, Graphoprint, 1993, 86 p.
- Roubaud François, *Identités et transitions démocratique : l'exception malgache ?*, Paris-Antananarivo, L'Harmattan-Tsipika, 2014, 254 p.
- Ruud Jørgen, *Taboo, a study of Malagasy customs and beliefs*, Oslo university press, Antananarivo, Trano printy loterana, 1970, 327 p.
- Saboureau Pierre, « Propos sur les cyclones et inondations à Madagascar en février et mars 1959 », *Revue Bois Forêts des Tropiques*, n° 67, septembre-octobre 1959, pp. 3-12.
- Saindou Kamal'Eddinne, « Décembre 1976, massacre de Mahajanga, la vérité enfouie », *Kashkazi*, n° 58, décembre 2006, pp. 43-45.
- Saura André, *1975, année sans pareille à Madagascar*, Paris, L'Harmattan, 2012, 277 p.
- Saura André, *Le colonel Ratsimandrava, héros tragique du nationalisme malgache*, Paris, L'Harmattan, 2015, 228 p.
- SeFaFi, l'Observatoire de la vie publique à Madagascar, *Libertés publiques, les leçons d'une crise*, Antananarivo, SeFaFi, 2002, 191 p.
- SeFaFi, l'observatoire de la vie publique à Madagascar, *D'une crise à l'autre (2001-2013)*, Paris, L'Harmattan, 2014, 433 p.
- Sylla Yvette, « Pouvoir et Sacré dans l'histoire malgache », *Aperçus sur la culture malgache. Madagascar fenêtres*, volume 2, Antananarivo, CITE, 2006, pp. 98-111
- Tehindrazanarivelo Alain Djacoba, Rabesa Zafera Antoine, Gara Jean-Robert, Velomita Ferdinand et Ramaroasy Max, *Madagascar. Vérités et défis*, Paris, Afrique Express, 2005, 267 p.

- Tronchon Jacques, « Le modèle républicain français et ses interprétations à Madagascar de la conquête à la II^e République », Jacob Guy (dir.), *Ravao ny « La Bastille », Regards sur Madagascar et la Révolution française*, actes du colloque d'Antananarivo les 5 et 6 juin 1989, Antananarivo, éditions CNAPMAD, 1990, pp.133-143.
- Urfer Sylvain, *Le doux et l'amer, Madagascar au tournant du millénaire*, Antananarivo, Foi et justice, 2003, 168 p.
- Urfer Sylvain, *L'espoir et le doute, un quart de siècle malgache*, Antananarivo, Foi et justice, 2006, 235 p.
- Urfer Sylvain, *La crise et le rebond, après 50 ans d'indépendance malgache*, Antananarivo, Foi et justice, 2010, 207 p.
- Urfer Sylvain, *L'écume et la vague, où va Madagascar ?*, Antananarivo, Foi et justice, 2015, 243 p.
- Urfer Sylvain, *Madagascar, une culture en péril ?*, Antananarivo, No comment, 2013, 141 p.
- Urfer Sylvain, *Idées reçues, Madagascar*, Antananarivo, Foi et justice, 2010, 127 p.
- Vermeren Patrice, *Henri Vermeren, un gendarme aux colonies, Madagascar-Indochine 1895-1907*, Paris, Albin Michel, 2003, 261 p.
- Vig Lar, *Croyances et mœurs des Malgaches*, fascicule I, Antananarivo, Trano printy Fiangonana loterana malagasy, 1977, 67 p.
- Vig Lar, *Croyances et mœurs des Malgaches*, fascicule II, Antananarivo, Trano printy Fiangonana loterana malagasy, 1977, 80 p.
- Vivier Jean-Loup, *Madagascar sous Ravalomanana. La vie politique malgache depuis 2001*, Paris, L'Harmattan, 2013, 167 p.
- Vivier Jean-Loup, *Madagascar, une île à la dérive. Les années 2007-2010. De Ravalomanana à Rajoelina*, Paris, L'Harmattan, 2012, 189 p.

- Wanquet Claude, « Joseph-François Charpentier de Cossigny, et le projet d'une colonisation "éclairée" de Madagascar à la fin du XVIII^e siècle », Jacob Guy (dir.), *Ravao ny « La Bastille », Regards sur Madagascar et la Révolution française*, actes du colloque d'Antananarivo les 5 et 6 juin 1989, Antananarivo, éditions CNAPMAD, 1990, pp. 71-85.
- Ymal Dan, *2002 Madagascar. L'éveil d'un peuple*, Antananarivo, MAPOM, 2002, 369 p.

TEXTES OFFICIELS

CONVENTIONS ET TRAITES

- *Convention européenne des droits de l'homme*, entrée en vigueur le 21 septembre 1970, amendée par les protocoles n° 11 et 14, complétée par le protocole additionnel et les protocoles n° 4, 6, 7, 12 et 13, Cour européenne des droits de l'homme, Conseil de l'Europe.
- *Convention américaine relative aux droits de l'homme*, adoptée à San José, Costa Rica, le 22 novembre 1969, à la Conférence spécialisée interaméricaine sur les droits de l'homme.
- *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966, entrée en vigueur : le 23 mars 1976.
- *Acte constitutif de l'Union africaine*, Togo, 11 juillet 2000.
- *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance*, Éthiopie, 30 janvier 2007.
- Accords de Maputo : accord politique de Maputo, Charte de la Transition, accord n° 1 sur l'annulation des charges relatives aux événements de 2002 à Madagascar, accord n° 2 sur le cas du président Marc Ravalomanana, accord n° 3 sur l'annulation des condamnations envers des personnalités politiques, civiles et militaires sous le régime Ravalomanana, et charte des valeurs, *Sommet des*

chefs de file des différentes mouvances politiques malgaches, Mozambique, 5-9 août 2009.

- Acte additionnel d'Addis Abeba à la Charte de la Transition malgache, Éthiopie, 6 novembre 2009.

CONSTITUTIONS

- Constitution française de la V^e République du 4 octobre 1958, *Journal officiel de la République française* du 5 octobre 1958, p. 9151.
- Constitution française de la V^e République du 4 octobre 1958 révisée, *Journal officiel de la République française* du 24 juillet 2008, p. 11890.
- Constitution de la République malgache du 29 avril 1959, *Journal officiel* du 29 avril 1959, p. 1098.
- Constitution malgache de 1959, E. P. Thébault, *Constitutions et lois organiques de la République malgache*, 2^e édition, Antananarivo, Librairie de Madagascar, 1964, 147 p.
- Constitution malgache de 1959, modifié par la loi n° 62-007 du 6 juin 1962.
- Constitution malgache de 1975, *lalampanorenan'ny Repoblika Demokratika Malagasy*, natonta fanindroany, Antananarivo, Tranopirintim-pirenena, 1980.
- Constitution révisée de la République du Cap-Vert de 1981.
- Constitution malgache de 1992, *Journal officiel* du 21 septembre 1992, p. 2185.
- Constitution malgache de 1992, *Lalampanorenan'ny Repoblikan'i Madagasikara*, Antananarivo, Tranopirintim-pirenena, 1993, 77 p.
- Constitution malgache de 1992, révisée par la loi constitutionnelle n° 98-001 du 8 avril 1998, *Journal officiel* n° 2495.
- Constitution bolivienne de 2009.
- Constitution malgache de 2010, *Journal officiel* du 20 janvier 2011, p. 96.

- Constitution malgache de 2010 promulguée par le décret n° 2010-994, *Journal officiel* n° 3350.

LOIS

- Loi d'annexion du 6 août 1896, votée en France le 20 juin 1896.
- Loi française du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.
- Loi constitutionnelle n° 1 du 14 octobre 1958 érigeant Madagascar en État membre de la communauté, proclamant la « République malgache », portant organisation des pouvoirs provisoires et déterminant les conditions de préparation et d'approbation de la constitution de la République malgache, *Journal officiel* du 18 octobre 1958, p. 2313.
- Loi constitutionnelle n° 1 du 14 octobre 1958 portant proclamation de la République de Madagascar.
- Loi n° 91-011 du 18 juillet 1991 relative aux situations d'exception, *Journal officiel* du 19 juillet 1991, p. 1130, Madagascar.
- « Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act », *Authenticated U.S. Government information*, GPO, Public law 107–56—Oct. 26, 2001.
- « Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War Against Terrorism », *Office of the Press Secretary*, November 13, 2001, USA.

ORDONNANCES

- Ordonnance n° 72-001 du 5 juin 1972 relative à l'état de nécessité nationale, *Journal officiel* du 6 juin 1972, p. 1220, Madagascar.
- Ordonnance n° 72-019 du 23 août 1972 relative à l'état de siège, *Journal officiel* du 1 septembre 1972, p. 2028, Madagascar.

- Ordonnance n° 72-020 du 27 août 1972 relative à la proclamation de la loi martiale pour le maintien de l'ordre, *Journal officiel* du 1 septembre 1972, p. 2031, Madagascar.
- Ordonnance n° 75-008 du 26 mars 1975 ajoutant un alinéa 6 à l'article 21 de l'ordonnance n° 72-020 du 27 août 1972 relative à la proclamation de la loi martiale pour le maintien de l'ordre, *Journal officiel* du 5 avril 1975, p. 999, Madagascar.
- Ordonnance n° 75-010 du 11 avril 1975 portant maintien de l'état de nécessité nationale, *Journal officiel* du 26 avril 1975, p. 1231, Madagascar.
- Ordonnance n° 75-015-O/DM du 13 juin 1975 portant organisation et fonctionnement des pouvoirs publics pendant la durée de l'état de nécessité nationale, *Journal officiel* du 13 juin 1975, p. 1613, Madagascar.
- Ordonnance n° 75-008 du 11 juillet 1975 complétant les dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 72-001 du 5 juin 1972 relative à l'état de nécessité nationale, *Journal officiel* du 19 juillet 1975, p. 1879, Madagascar.
- Ordonnance n° 75-015 du 7 août 1975 relative à la suspension des journaux et périodiques dont les publications sont de nature à perturber l'ordre public ou à mettre en danger l'unité nationale ou à porter atteinte aux bonnes mœurs, *Journal officiel* du 9 août 1975, p. 2043, Madagascar.
- Ordonnance n° 2009-001 du 17 mars 2009 conférant les pleins pouvoirs à un directoire militaire, *Journal officiel* du 28 mars 2009, p. 1762, Madagascar.
- Ordonnance n° 2009-002 du 17 mars 2009 portant transfert des pleins pouvoirs à M. Andry Rajoelina, *Journal officiel* du 28 mars 2009, p. 1764, Madagascar.

DECRETS, ARRETES ET AUTRES TEXTES JURIDIQUES

- Décret de Gratien, *la Concorde des canons discordants*, pars I, dist. 48, cap. 1.
- Décret de 1901 et décret de 1927 (qualifié de décret scélérat), Madagascar.

- Arrêté du 15 juin 1948 relatif aux déplacements dans les territoires en état de siège, *Journal officiel*, p. 765, Madagascar.
- Décret n° 59-44 du 31 mars 1959 portant proclamation de l'état de nécessité nationale à la suite de la situation d'urgence créée par les effets des cyclones et des inondations à Madagascar, *Journal officiel* du 4 avril 1959, p. 876.
- Décret n° 59-56 du 27 avril 1959 fixant les attributions du ministre des Travaux publics, de l'Équipement et des Transports, à la suite de la situation d'urgence créée par les effets des cyclones et des inondations à Madagascar, *Journal officiel* du 9 mai 1959, p. 1140.
- Décret n° 72-147 du 18 mai 1972 mettant fin aux fonctions des membres du gouvernement, nommant le général de division Gabriel Ramanantsoa et lui accordant les pleins pouvoirs pour diriger le pays, *Journal officiel* du 27 mai 1972, p. 1180, Madagascar.
- Décret n° 72-147 bis du 18 mai 1972 habilitant le général Gabriel Ramanantsoa à signer les décrets et tous actes réglementaires, *Journal officiel* du 27 mai 1972, p. 1180, Madagascar.
- Décret n° 75-001 du 11 février 1975 proclamant la loi martiale, *Journal officiel* du 18 février 1975, p. 550, Madagascar.
- Décret n° 75-038 du 24 juin 1975 abrogeant le décret n° 75-001/DM du 11 février 1975 proclamant la loi martiale, *Journal officiel* du 5 juillet 1975, p. 1792, Madagascar.
- Décret n° 76-437 du 22 décembre 1976 instituant l'état de siège dans la sous-préfecture de Majunga, *Journal officiel* du 25 décembre 1976, p. 3002, Madagascar.
- Décret n° 91-388 du 22 juillet 1991 proclamant la situation d'urgence sur le territoire des *Fivondronam-pokotany* d'Antananarivo-Renivohitra, Antananarivo-Avaradrano et Antaninarivo-Atsimondrano, *Faritany* d'Antananarivo, *Journal officiel* du 29 juillet 1991, p. 1181, Madagascar.

- Décret n° 2002-123 du 22 février 2002 portant proclamation de l'état de nécessité nationale, en annexe de l'ouvrage : SeFaFi, l'observatoire de la vie publique à Madagascar, *Libertés publiques, les leçons d'une crise*, Antananarivo, SeFaFi, 2002, pp. 182-187, références du *Journal officiel* restant introuvables.
- Arrêt n° 01-HCC/AR du 27 avril 2007 portant proclamation des résultats officiels du référendum du 4 avril 2007 relatif à la révision de la Constitution de 1992, Madagascar.
- Lettre 79-HCC/G de la Haute Cour constitutionnelle du 18 mars 2009 portant validation des ordonnances n° 2009-01 et 2009-02 du 17 mars 2009, Madagascar.
- Arrêt n° 1 HCC/AR de la Haute Cour constitutionnelle du 6 décembre 2010 portant proclamation des résultats officiels du référendum du 17 novembre 2010 pour l'adoption de la Constitution de la quatrième République malgache, Madagascar.
- Décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi 55-385 du 3 avril 1955, *Journal officiel* du 14 novembre 2015, p. 21297, France.
- Decreto Supremo n° 2987, 21 de noviembre de 2016, Declara Situación de Emergencia Nacional, debido a la presencia de sequía y déficit hídrico en diferentes regiones del territorio nacional, provocadas por fenómenos climáticos adversos, Bolivie.

THESES DE DOCTORAT

- Basilien-Gainche Marie-Laure, *État de droit et état d'exception : étude d'une relation dialectique à partir du constitutionnalisme colombien*, thèse de doctorat en droit public sous la direction de Jean-Michel Blanquer, soutenue en 2001 à l'Université Paris 3, Paris.
- Urioste Sebastián, *L'exception ordinaire : la suspension temporaire des garanties constitutionnelles en Bolivie (1825-2000)*, thèse de doctorat en science

politique sous la direction de Jean-Michel Blanquer, soutenue en 2010 à l'Institut d'études politiques, Paris.

RAPPORTS, NOTES, COMMUNIQUES, ARTICLES DE PRESSE ET AUTRES ECRITS SPECIFIQUES

- Agamben Giorgio, « De l'État de droit à l'état de sécurité », *Le Monde*, Paris, 23 décembre 2015.
- Comité des droits de l'homme, « Le Comité des droits de l'homme se penche sur un projet d'observation générale portant sur les états d'exception », *Communiqué de presse*, archives du Haut commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, 72^e session, 17 juillet 2001.
- Communiqué de la 181^e réunion du Conseil de Paix et de Sécurité, *Union africaine*, 20 mars 2009.
- Communiqué de la réunion consultative sur la situation à Madagascar, *Groupe international de Contact*, Antananarivo, 6 octobre 2009.
- Communiqué de la 216^e réunion du Conseil Paix et Sécurité, *Union africaine*, 2010.
- Electoral Institute of southern Africa, Electoral commissions forum, *Principes de gestion de surveillance et d'observation des élections dans les pays de la SADC tels qu'adoptés le 6 novembre 2003 au centre de conférence de l'hôtel Kopanong, Benoni, Johannesburg*, Electoral handbook n° 13, 47 p.
- Electoral Institute of southern Africa, *Presidential elections, 3 december 2006*, EISA election observer mission report n° 24, Johannesburg, 2007, 94 p.
- Feuille de route pour la sortie de crise à Madagascar, engagements des acteurs politiques, Antananarivo, 16 septembre 2011.
- Friedrich Ebert Stiftung, *Hala-bato sy fanodikodinan-tsafidy amin'ny fifidianana eto Madagasikara, fisehony tamin'ny fifidianana Filohan'ny Repoblika 16 desambra 2001*, Antananarivo, Tsipika-Jurid'ika, 2002, 103 p.

- Imbiki Anaclet, « Réflexions sur la loi fondamentale en vigueur à Madagascar », *Madagascar tribune*, 25 janvier 2010.
- *Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale*, Paris, Odile Jacob, 2008, 350 p.
- *Livre d'or de l'indépendance de la République malgache*, Tananarive, R. Bigaignon, 1961, 114 p.
- *Madagascar d'aujourd'hui en images*, réalisations malgaches, *Madagasikara an-tsary*, Volume 1, 230 p.
- *Madagascar d'aujourd'hui en images*, réalisations malgaches, *Madagasikara an-tsary*, *Tantaram-pirenena Malagasy teo amin'ny fanjanahan-tany ka hatramin'izao vaninandro vaovao izao*, œuvres littéraires et photographiques, volume 2, 1975, 608 p.
- Ministère de l'Information de Madagascar, *Madagascar and its new start*, *Madagasikara ainga vaovao*, *Madagascar Aube nouvelle*, Antananarivo, 106 p.
- Observatoire des relations internationales dans l'hémisphère sud, « l'évolution de l'Afrique australe depuis l'indépendance de la Namibie », *ORIHS*, cahier n° 1, Saint-Denis, université de La Réunion, 1995, 144 p.
- *Annales de la faculté des Lettres et sciences humaines*, Organisation for Social science research in eastern an southern Africa, université d'Antananarivo, Special issue 14, 2010, 118 p.
- Jeannot Ramambazafy, « Madagascar : la SADC est-elle apte à résoudre la crise qui y prévaut ? », *Madagate*, 10 août 2011.
- « Rapport de la mission catholique de Mandritsara, cyclone et inondations à Madagascar », *Journal nouvelliste valaisan*, n° 85, mercredi 15 avril 1959.
- « Rapport de la mission catholique de Mandritsara, cyclone et inondations à Madagascar », *Journal nouvelliste valaisan*, n° 85, mercredi 15 avril 1959.
- Rapport « Madagascar : sortir du cycle de crises », *Rapport Afrique*, n° 156, International Crisis Group, 18 mars 2010.

- Ratsiraka Didier, *Kabary tatitra nataon'Andriamatoa Didier Ratsiraka, Filohan'ny Repoblika Demokratika Malagasy, 15 jona 1975 – 15 jona 1985 faha-10 taonan'ny revolisiona sosialista malagasy, 26 jona 1960 – 26 jona 1985 faha-25 taonan'ny fahaleovantena*, Antananarivo, Imprimerie nationale, 1985, 94 p.
- *Recueil des cours*, Constitution et droit international, Académie internationale de droit constitutionnel, Tunis, 2000, 371 p.
- *Recueil des cours*, Droit constitutionnel et mutations de la société internationale, Académie internationale de droit constitutionnel, Tunis, 2001, 371 p.
- *Recueil des cours*, Internationalisation du droit constitutionnel, Académie internationale de droit constitutionnel, Tunis, 2007, 371 p.
- *Revue de Madagascar*, premier trimestre 1969, nouvelle série n° 45, Service de presse de la direction de l'Information du ministère de l'Information, 90 p.
- Rolin Frédéric, « L'état d'urgence, ou comment en sortir? », *note publiée par ATYS société d'avocats*, le 26 janvier 2016.
- Tsiranana Philibert, *Le cahier bleu. Pensées, souvenirs*, Antananarivo, Imprimerie nationale, 1971, 100 p.
- Wikileaks, document confidentiel : *Madagascar: French support political consensus leading to elections*, from: France Paris, to: African union, Secretary of State, U.S. Mission to European Union (formerly EC) (Brussels), United Nations (New York), United States Africa Command, 2009 June 23, 16:07, 6 p.

ANNEXES

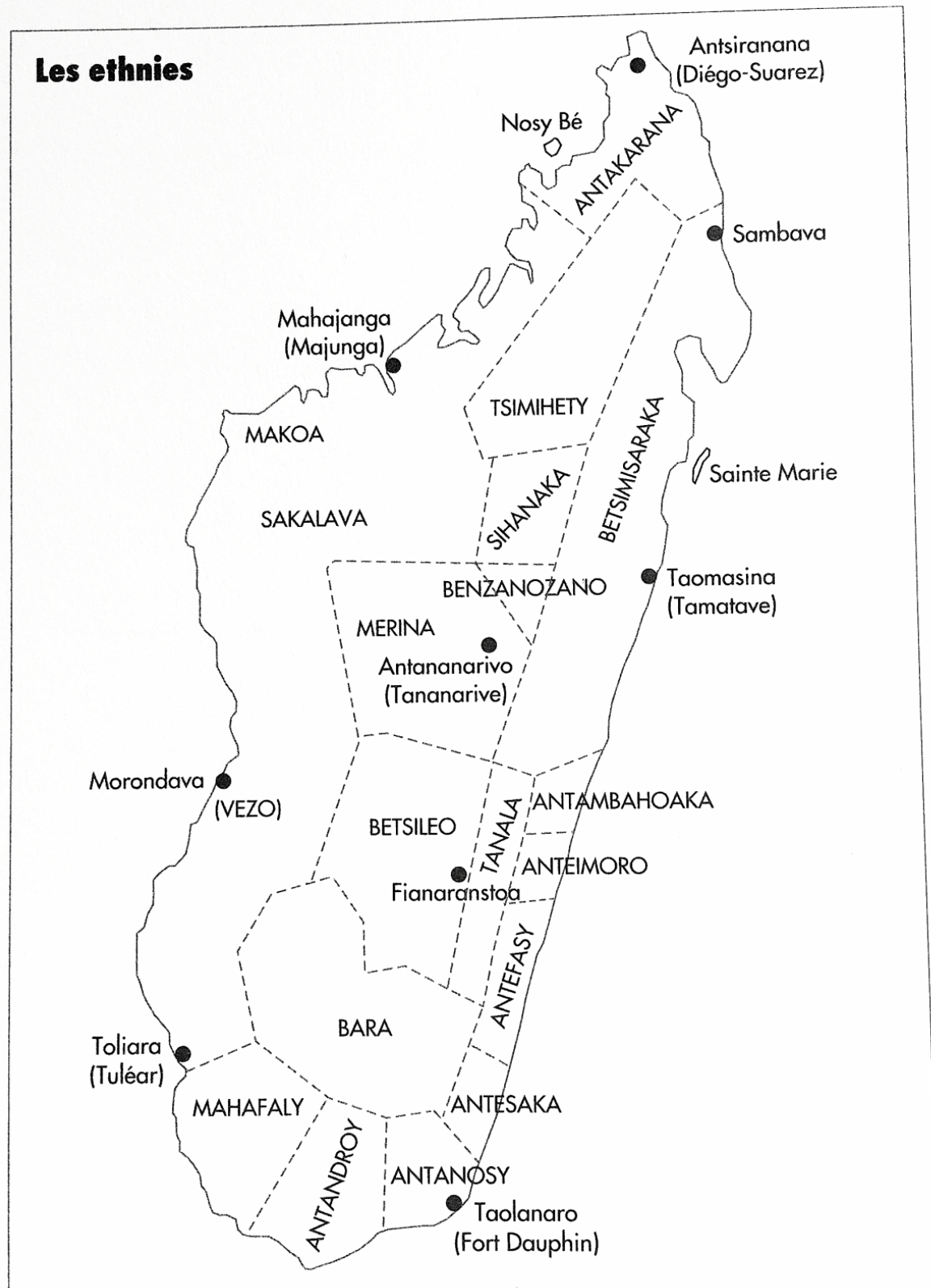
ANNEXES 1 ET 2 – CARTES DE MADAGASCAR





Source : Madagascar, affiche en couleurs illustrée, carte avec de nombreuses illustrations, végétation, sites et population, 1952 ; auteur : Maurice Tranchant ; imprimeur : Raidot (G.), Paris ; éditeur : Agence économique de la France d'outre-mer ; support et dimensions : papier. 111 x 73, cote : FR ANOM 0009Fi392, Archives nationales d'outre-mer.

ANNEXES 3 A 5 – REPRESENTATION DES 18 ETHNIES DE MADAGASCAR



Source : Pauline et Philippe de Flers, *Madagascar, La Grande Île*, Paris, Denoël, 1996, p. 7.

RÉGIONS	ETHNIES	NOM DES TRIBUS
Nord	1. Antankarana (Diégo-Suarez)	ceux des rochers
	2. Tsimihety	les cheveux non coupés
Côte est du nord au sud	3. Betsimisaraka (Vohémar, Tamatave)	les nombreux inséparables
	4. Antanbahoaka (Mananjary)	ceux du peuple
	5. Antemoro (Manakar)	le peuple de la côte
	6. Antefasy (Farafangana)	ceux des sables
	7. Antesaka	(dispersé dans l'île)
Ouest	8. Benzanozano (entre le centre et la côte)	nombreuses petites nattes
	9. Sakalava (Majunga, Morondava)	négroïdes
Hautes terres	10. Makoa (côte ouest)	peuples des longues vallées
	11. Sihanaka (nord d'Antananarivo)	peuple des marais
	12. Imerina (Antananarivo)	peuple des hauts plateaux
	13. Betsileo (Fianarantsoa)	les nombreux invincibles
	14. (Tanala) (forêts)	peuple des forêts
Sud	15. Bara (Ihosy, Betroka)	(origine bantoue)
	16. Antanosy (Fort Dauphin)	peuple de l'île
	17. Antandroy (Ambovombe)	peuple des épines
	18. Mahafaly (Ampanihy)	ceux qui font des tabous ceux qui rendent heureux

Source : Pauline et Philippe de Flers, *Madagascar, La Grande Île*, Paris, Denoël, 1996, p. 8.

The map of the tribes is based on "Carte ethnographique et démographique Madagascar", dressée sous la direction de R. Decary, Administrateur en Chef des Colonies, Tananarive, 1940.

According to the census of 1954 (Bulletin mensuel de statistique no. 1, Tananarive, 1955,) the totals of population per tribe are as follows :

Merina	1 095 363	Betsimisaraka	693 696
Betsileo	549 831	Sihanaka	91 097
Tsimihety	338 248	Makoa	54 952
Antaisaka	272 226	Antankarana	27 949
Tanala	190 524	Bezanozano	27 766
Bara	204 578	Antambahoaka	15 145
Mahafaly	74 899	Sakalava	285 797
Antandroy	276 116	Antaimoro	171 424
Antanosy	131 704	Saint-Mariens	9 104
Antaifasy	22 363	Others	2 995
		Total	<u>4 535 777</u>

Malagasy who have been granted French citizenship are not included in the above total.

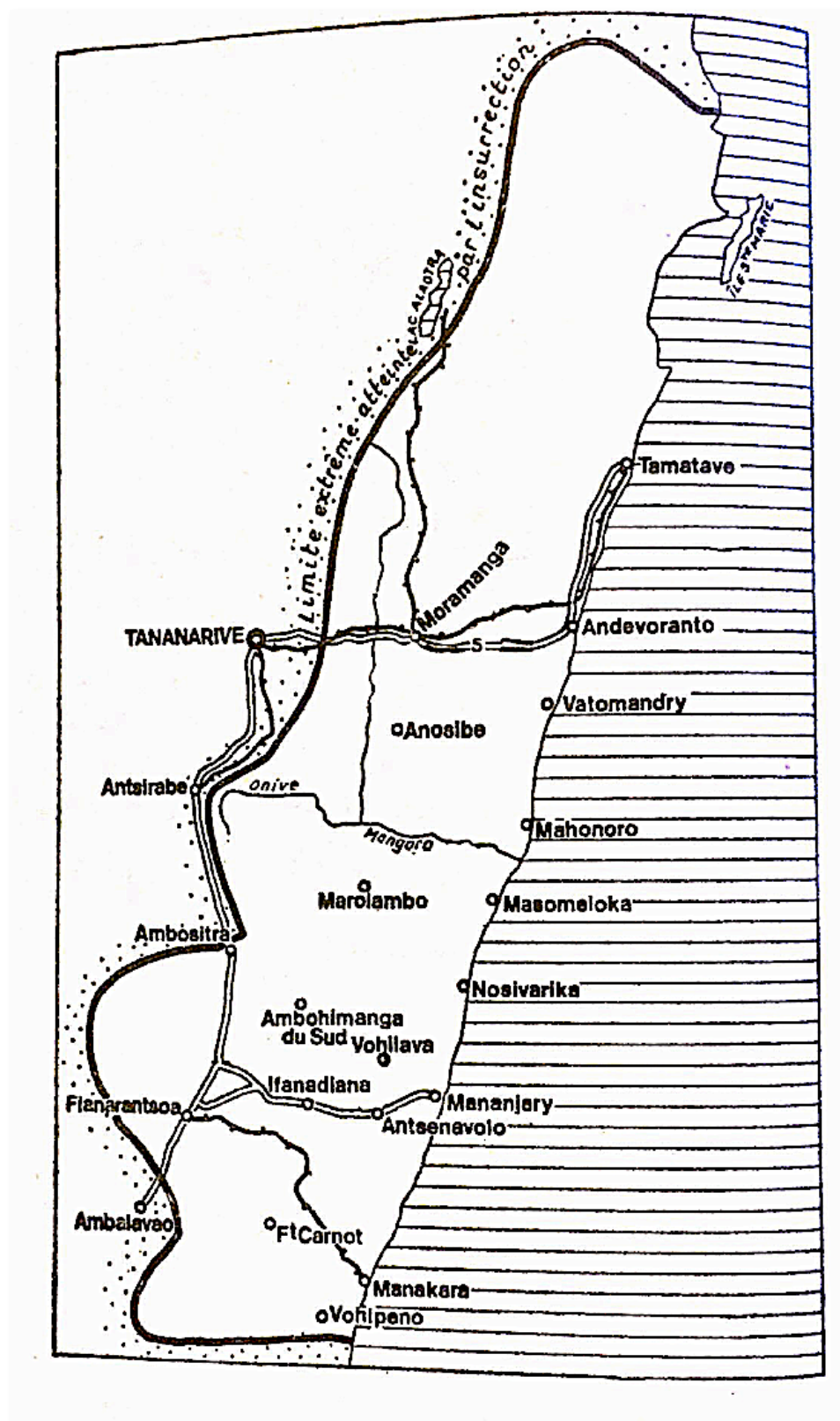
Source : Jørgen Ruud, *Taboo, a study of Malagasy customs and beliefs*, Oslo university press, Antananarivo, Trano printy loterana, 1970, p. 326.

ANNEXE 6 – HYMNE NATIONAL MALGACHE ET SA TRADUCTION

1 ^{er} couplet	Ry Tanindrazanay malala ô !	¹ Ô notre patrie bien aimée !
	Ry Madagasikara soa,	Ô belle Madagascar,
	Ny fitiavanay anao tsy miala,	Notre amour pour toi reste,
	Fa ho anao ho anao doria tokoa.	Et demeure à jamais.
<hr/>		
Refrain		
<hr/>		
	Tahionao ry Zanahary	Protège et garde, ô Créateur
	'Ty Nosindrazanay ity.	Cette île de nos ancêtres.
	Hiadana sy ho finaritra	Dans la sérénité et dans la joie
	He ! sambatra tokoa izahay.	Et nous serons bienheureux.
2 ^e couplet	Ry Tanindrazanay malala ô !	Ô notre patrie bien aimée !
	Irinay mba hanompoana anao.	Notre vœux est de te servir.
	Ny tena sy fo fanahy anananay,	Notre corps, notre cœur et notre âme,
	'Zay sarobidy sy mendrika tokoa.	Ce qui nous est cher et précieux te sont dévoués
<hr/>		
Refrain		
<hr/>		
3 ^e couplet	Ry Tanindrazanay malala ô	Ô notre patrie bien aimée
	Irinay mba hitahiana anao,	Notre vœux est de te protéger
	Ka ilay Nahary izao tontolo izao	Le créateur de l'univers
	No fototra ijoroan'ny satanao.	Est le pilier de notre engagement.
<hr/>		
Refrain		
<hr/>		

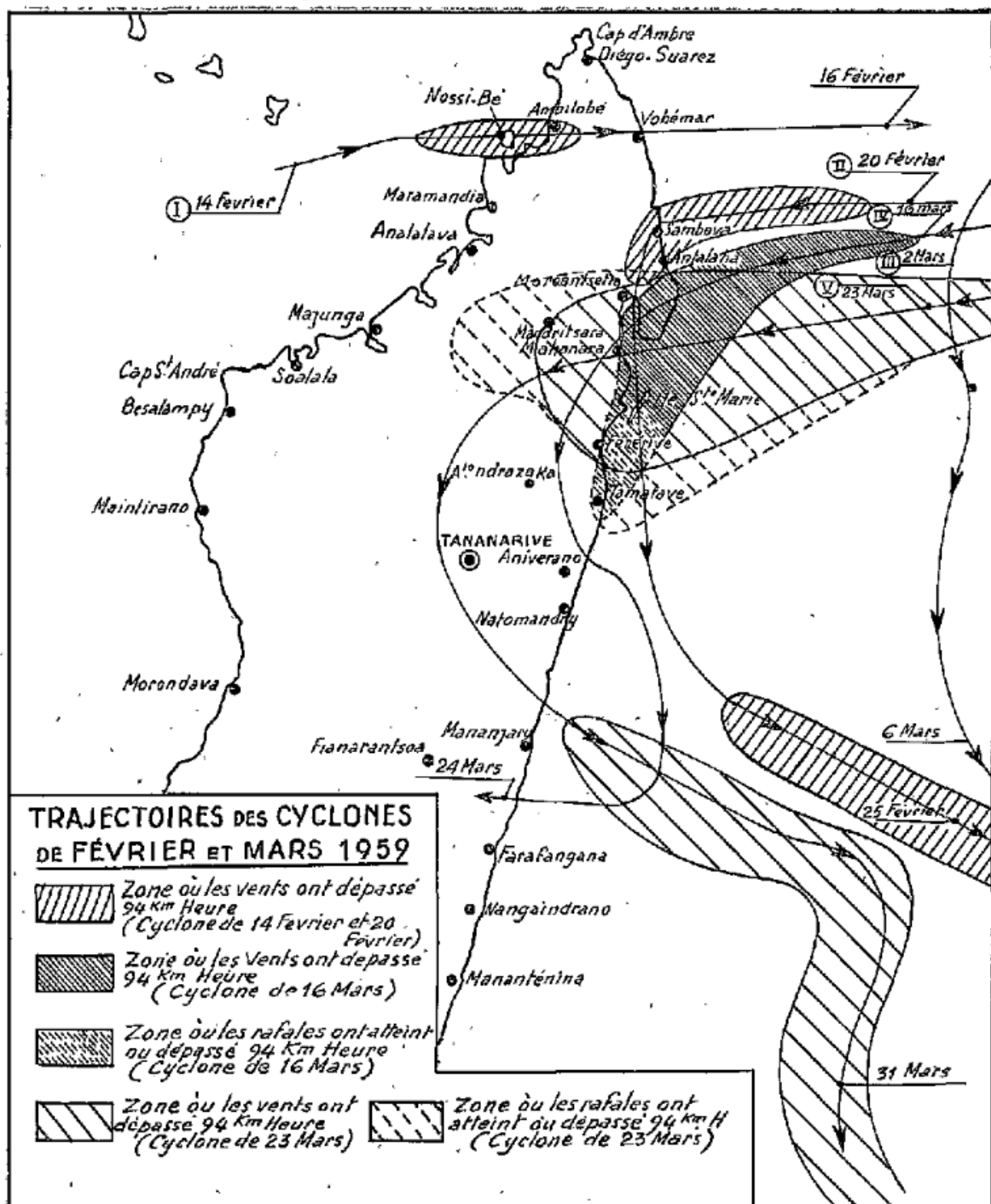
Source : pasteur Rahajason (paroles) et Norbert Raharisoa (musique).

ANNEXE 7 – ZONE D'EXTENSION DE L'INSURRECTION AU MOIS DE JUILLET 1947,
D'APRES JACQUES TRONCHON

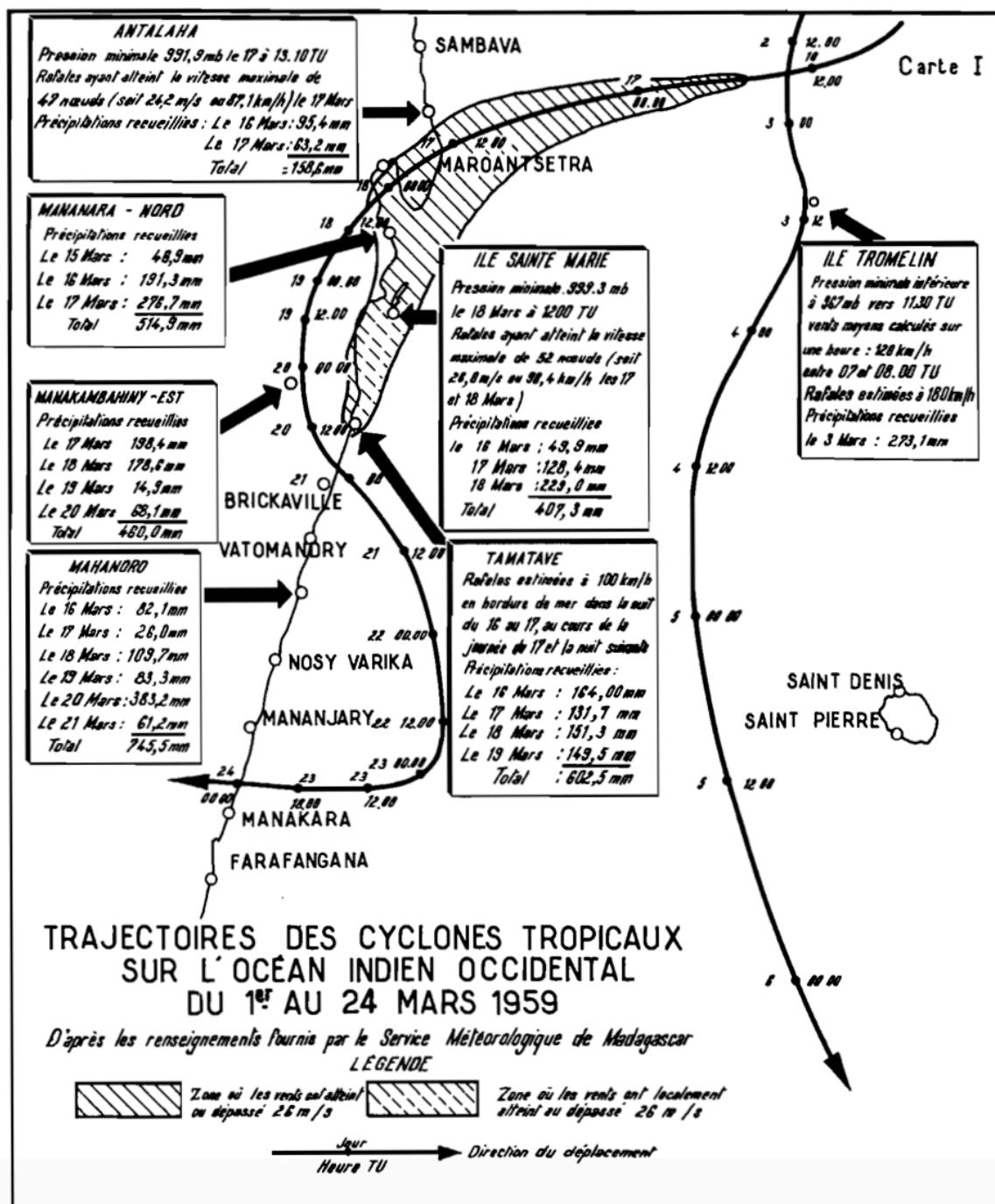


Source : Lucile Rabearimanana, *La presse d'opinion à Madagascar de 1947 à 1956, contribution à l'histoire du nationalisme malgache du lendemain de l'insurrection, à la veille de la loi cadre*, Antananarivo, Librairie mixte, 1980, p. 130.

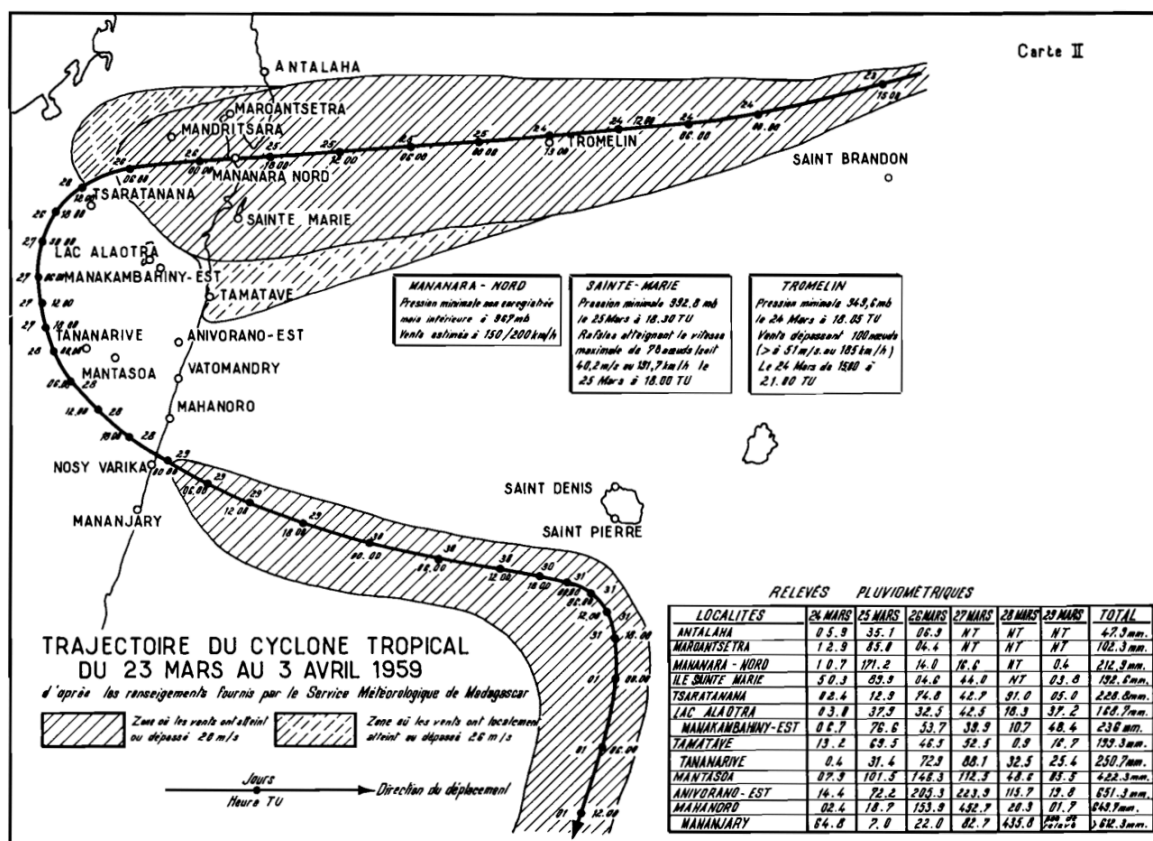
ANNEXES 8 A 10 – CARTES RELATIVES AUX CYCLONES DE 1959



Source : Pierre Saboureau, « Propos sur les cyclones et inondations à Madagascar en février et mars 1959 », *Revue bois forêts des tropiques*, n° 67, septembre-octobre 1959, p. 5.



Source : Marius Aldegheri, « Les cyclones de mars 1959 à Madagascar », *Annuaire hydrologique de la France d'Outre-Mer*, Paris, ORSTOM, 1959, p. 38.



Source : Marius Aldegheri, « Les cyclones de mars 1959 à Madagascar », *Annuaire hydrologique de la France d'Outre-Mer*, Paris, ORSTOM, 1959, p. 39.

**ANNEXE 11 – PHOTOS DES DESTRUCTIONS DE 1972 A ANTANANARIVO,
APRES LE MOIS DE MAI SANGLANT**







Mai '72. Les pavillons du zouma

Crédits : Sendz Roberts et Richard Standley.

ANNEXE 12 – PHOTOS DES EVENEMENTS DE 1975



Une seconde remise des pleins pouvoirs. Le 5 février 1975, à Ampahibe, le général de division Gabriel Ramanantsoa (à droite), deuxième président de la Première République malgache, remet les pleins pouvoirs au colonel de gendarmerie Richard Ratsimandrava, jusqu'alors ministre de l'Intérieur (à gauche). Lui-même investi des pleins pouvoirs par le président Philibert Tsiranana, le 18 mai 1972, suite au grand mouvement citoyen de contestations sociales et politiques, la « révolution » malgache du 13 mai 1972, le général Ramanantsoa, premier officier supérieur à devenir général de l'armée malgache, est devenu Premier ministre, fonction qui n'existait plus depuis l'indépendance (voir le repère p. 144). Tsiranana reste malgré tout président, mais il est finalement destitué à la suite du référendum du 8 octobre 1972. Les pleins pouvoirs sont maintenus et Ramanantsoa devient officiellement le deuxième chef d'État de la République malgache dès le 11 octobre. Largement contesté lors de la « transition militaire » (1972-1975), Ramanantsoa décide de démissionner et privilégie le colonel Ratsimandrava, jeune officier porteur d'une théorie néo-traditionnelle centrée sur le réinvestissement des *fokon'olona*, des communautés villageoises.

Photo de l'agence ANTA à Antananarivo, Album CO8, 5 février 1975.

Source de la photo et du commentaire : Mireille Razafindrakoto, François Roubaud et Jean-Michel Wachsberger, « Élitisme, pouvoir et régulation à Madagascar. Une lecture de l'histoire à l'aune de l'économie politique », *Afrique contemporaine*, n° 251, Madagascar, Anatomie d'un état de crise, Paris, De Boeck Supérieur, 2014, p. 34.



11 février 1975 : dépouille du colonel Ratsimandrava après son assassinat.

ANNEXE 13 – TEMOIGNAGES SUR LE MASSACRE DES COMORIENS DE MAJUNGA EN 1976



“Après, quand on a parlé, ils ont dit qu'ils regrettaient. Ils croient beaucoup à la superstition et pensent que Dieu les a punis pour leurs crimes. Mais il y a toujours une méfiance.”

Assoumani Mroivili, un des derniers Comoriens du village d'Amboanio

voisins de sang **dossier**

Les ombres de Boanamary et d'Amboanio

A une quarantaine de kilomètres de Mahajanga, ces deux villages abritaient les fleurons de l'économie malgache. Il ne reste plus que leur ombre.

SITUÉS À LA POINTE DE LA BAIE DE BOMBETOKA, les deux villages séparés de seulement 5 kilomètres, sont arrosés par les eaux de l'océan qui vont mourir dans les mangroves du Betsiboka, réputées remplies de caïmans. A une quarantaine de kilomètres sur la route qui mène vers Antananarivo, la 404 camionnette qui assure la liaison bifurque sur la droite et emprunte une piste poussiéreuse. De temps en temps, on aperçoit une case perdue dans ce désert. “Ce sont des Andradroy qui cultivent ici” explique William, l'interprète malgache qui fait partie du voyage. Le véhicule traverse un village où l'on n'aperçoit que des cases en paille et quelques âmes qui errent sans véritable direction. Nous sommes à Amboanio. A l'entrée du village, une clôture haute de plus d'un mètre 50 ne laisse entrevoir qu'un toit métallique et quelques cheminées. “C'est la cimetière. Elle est fermée depuis que [le président actuel, ndr] Marc Ravalomanana est arrivé au pouvoir” raconte William en secouant la tête comme pour ne faire partager son désaccord. Un gardien qu'il connaît rejette poliment sa demande de visiter le site. “Il faut une autorisation de la direction à Mahajanga” lui dit-il. Un peu plus bas, sur la véranda d'une maison en tôles qui tient à peine debout, un homme est assis sur un semblant de chaise. Les vêtements en haillon, les pieds nus, son regard semble perdu dans le vide. William s'approche, lui parle en malgache et se tourne vers moi. “C'est un Comorien. Il y en avait beaucoup ici, mais depuis la fermeture de la cimetière, ils sont partis”, m'explique-t-il. Je m'approche du monsieur qui n'a pas

bougé de son siège, comme s'il y était scotché. “Je comprends le Comorien, mais je ne m'exprime presque plus.” Malgré cette visite imprévue, il accepte de parler de lui. “Je m'appelle Assoumani Mroivili. Je suis né dans ce village. Ce sont mes grands-parents qui se sont installés ici. Mon père Ali Mroivili vient de Hambou [Ngazidja, ndr], mais il est parti vivre à Mahajanga. Ma mère Moïna Echat Halidi est rentrée à Vouvouni [Ngazidja, ndr] depuis qu'il y a eu les rebelles.” Je l'interromps sur ce mot, mais il continue. “C'est comme ça qu'on appelle les événements de 1976. J'ai deux frères. L'un est là-bas aux Comores, il s'appelle Bernard Saïd, un électricien à Séléco. J'avais 27 ans en 76, mais j'ai préféré rester parce que je travaillais déjà à la cimetière depuis 1974 comme mon père. Mais moi j'étais au service laboratoire.” 400 ouvriers travaillaient sur ce site et vivaient dans le village. Parmi eux, 60% de Comoriens. A la fermeture en 2003, tout le monde a quitté Amboanio pour aller chercher de quoi vivre ailleurs. “On nous a juste donné des droits de chômage de 6 mois. C'est rien ça. Certains ouvriers n'étaient pas d'accord et j'en fais partie. Nous sommes 225 à avoir saisi le tribunal et j'attends qu'il tranche.” En attendant, Assoumani vit dans un dénuement indescriptible. Seul reconfort, l'habitation lui demeure. C'est son seul bien, qu'il a payé avec le salaire qu'il touchait à la cimetière. Un tas de tôles. Divorcé et père de trois enfants, il vit seul. L'aînée, une fille, étudie au Soudan, la deuxième s'est installée à Marvay et le jeune garçon est encore à l'école. Pour manger, il va

de temps en temps à la pêche, même s'il n'y a plus de rendement. A la fermeture de la cimetière, ceux qui sont restés se sont reconvertis dans la pêche aux crevettes et aux crabes, au profit d'une société installée à Boanamary, le chef lieu de la région.

DANS CETTE RÉGION de Boanamary, personne n'a été massacré en 1977. Pourtant, dans ce fief perdu des Betsibekas, la majorité des habitants étaient des Comoriens. “Nous avons échappé aux massacres parce que les Betsibekas n'avaient rien contre nous. Ils nous ont dit : ‘Notre guerre avec les Comoriens, c'est à Mahajanga, mais pas ici. Nous n'allons pas tuer nos amis ici.’” Aucune victime en effet. Quand on demande comment ils ont vécu alors avec les gens qui avaient tué leurs compatriotes, la réponse va de soi. “Nous en avons parlé avec eux. Ils nous ont dit que c'est une affaire politique d'Ali Solih et de Ratsiraka.” Assoumani, comme tous ceux qui vivaient dans la région à l'époque, ont vu les bureaux de leurs frères, ont parlé avec eux. “J'en connaissais certains. Ils allaient à Mahajanga, puis revenaient au village. Mais après, quand on a parlé, ils ont dit qu'ils regrettaient. Ils croient beaucoup à la superstition et pensent que Dieu les a punis pour leurs crimes. Mais il y a toujours une méfiance.” Pour cela peut-être, plusieurs familles sont rentrées aux Comores après ces événements. “5% seulement des Comoriens sont restés dans la zone”, estime-t-il. Assoumani ne sait pas s'il va partir un jour, et vers où. “J'attends de toucher mes droits. Peut-être que je vais aller aux Comores.”

KES

●●● Mahajanga est une ville comorienne. Pour beaucoup d'entre nous, la nuit est tombée en décembre 1976 : on s'est rendu compte que nous étions des Comoriens, qu'on le veuille ou non.”

CETTE DERNIÈRE EXPLICATION rejoint en partie celle du seul Malgache de la ville qui a accepté de livrer son sentiment sur la cohabitation entre les Comoriens et les Malgaches à cette période. Professeur de philosophie, poète et actuel président de l'Alliance française de Mahajanga, Roger Rakotondraso se définit comme un humaniste. “Comme j'ai grandi avec les Comoriens, je peux dire qu'ils ont un défaut. Ils croyaient que Mahajanga leur appartenait, était à eux et de fait ne s'intéressaient pas. Ils manifestaient un esprit de vanité, d'orgueil. Un peu vantards. S'il ne peut pas approuver les “incidents” de 1976, Roger pense toutefois que “les choses sont revenues à la normale” après...

Et si c'était en fait le but recherché ? Reprendre Mahajanga des mains des Comoriens qui en avaient fait leur “bastion” et le territoire d'une “19ème ethnique”, comme l'avait relevé le premier président malgache, Philibert Tsiranana. “Les retombées de l'affaire dite de Mahajanga, en dépit de toutes les assurances, se font sentir dans nos secteurs d'activités de la popula-

tion locale. En tablant sur le chiffre de 16.000 Comoriens rapatriés, cela faisait quand même 16 millions de francs malgaches (FMG) par jour, ou 480 millions de FMG par mois de manque à gagner, et que les moyens exsangues dont disposent actuellement les autorités provinciales peuvent difficilement prétendre pouvoir éponger. Pensant que les ressortissants [comoriens, ndr] occupaient tous les emplois dans les entreprises locales, la ville a accueilli un afflux considérable de main-d'œuvre, venue de diverses régions, et plus particulièrement de Farafangana, de Vangaindrano ; c'est ainsi que tous les jours, 50 à 100 manœuvres stationnent en permanence, devant le portail de la Fitim [société de fabrication de sacs de jutes, ndr], attendant l'hypothétique éventualité d'une embauche quelconque. Le nombre de taxis-ville a considérablement diminué, beaucoup de propriétaires indiens ayant jugé qu'il est maintenant grand temps de retirer les leurs de la circulation. Faire état dans ces colonnes de l'immixtion au sein des différentes communautés ethniques de la région serait prêter le flanc aux coups de boutoir des forces de la réaction” écrit en 1977 le journaliste de L'Eclair.

Ces conséquences économiques sont encore perceptibles à Mahajanga, mais également dans les environs. Toutes les grandes sociétés ont mis la clé sous le paillasson. En se prome-

nant à Labattoir, on croise ces bâtisses closes. Le célèbre abattoir qui a donné son nom au quartier, où vivent actuellement la plupart des Comoriens, n'est que ruines. La majorité des rapatriés ont refait leur vie dans leur pays d'origine. D'autres sont revenus à Mahajanga pour

constater que de nouveaux occupants s'étaient emparés de leur maison. Les plus chanceux ont retrouvé leur demeure ou leur parcelle, mais les ont vendues, faisant une croix définitive sur leur passé. Ceux qui sont restés vivent. S'ils s'accrochent à la terre qui les a vus naître, ils sont pour la plupart au chômage ou en attente d'une décision de justice pour récupérer ce qu'ils ont perdu. Les natis ou les métis partagent la même désolation et passent le temps à la mosquée, comme pour exorciser le mal. Un mauvais sort que beaucoup n'expliquent pas. “Les Comoriens sont déconçus, traités comme des immigrés ou des Malgaches de seconde zone. Les Comoriens nés ici jusqu'en 46 [année du détachement de l'archipel avec Madagascar, ndr] sont-ils comoriens ou malgaches ? Et leurs descendants ?” s'interroge M. Hachimo, amer devant tant de gâchis. “On nous traite de Malgaches taratasi [sur le papier, ndr] alors que nous ne connaissons de pays que celui-ci”,

ironise pour sa part Gorille.

Sergent, un comorien natif de Mahajanga, a reconstruit sa vie. Il est même l'un des rares à vivre dans une maison en dur. Sur sa terrasse de Marvato, un quartier qui supplombe Labattoir, il revoit encore les images des maisons en feu.

“On nous traite de Malgaches taratasi [sur le papier] alors que nous ne connaissons de pays que celui-ci.”

GORILLE, UN COMORIEN DE MAHAJANGA

➔ LOIN

ARCHIVES

Une Kaskazi n°13 du 27 octobre 2005, sur le rapatriement des rescapés de Mahajanga. Tiré n°4 de décembre 2001, article “Archéologie d'un génocide” d'Ali Mohamed Gau.

DOCUMENT

Une photo sur les massacres de Mahajanga. Essai comorien, disponible au CNRS.

KAMAL'EDDINE SAINDOU

Source : Kamal'Eddinne Saindou, « Décembre 1976, massacre de Mahajanga, la vérité enfouie », *Kashkazi*, n° 58, décembre 2006, p. 45.

ANNEXE 14 – PHOTOS DES EVENEMENTS DE 1991, PRECEDANT LA CHUTE DE DIDIER RATSIRAKA



Source : photo prise par le journaliste Dany Be, en ligne sur le site internet Indigo.fr, illustrant la foule « canardée » dans les rizières, lors de la « Grande marche de la liberté » vers le Palais présidentiel de Iavoloha, le 10 août 1991.

ANNEXE 15 – PHOTOS ILLUSTRANT LE RETOUR AU POUVOIR DE L'« AMIRAL » EN 1996



Source : illustration d'un article du figaro.fr intitulé « Madagascar, 60 ans de turbulences politiques », en date du 18 mars 2009.

« 1996 : la situation économique de Madagascar se dégrade encore davantage avec la politique de libéralisation mise en place par Albert Zafy. À la faveur d'une guerre des clans, le médecin est destitué par la Haute Cour constitutionnelle qui l'accuse d'avoir violé la constitution. Didier Ratsiraka (photo) revient au pouvoir à la faveur d'une élection présidentielle anticipée qu'il remporte de justesse avec 50,7 % des suffrages. »

**ANNEXE 16 – PHOTOS DE L'ACCESSION AU POUVOIR
DE « RA 8 » EN 2002**



Source : banque d'images Gettyimages.fr

« Opposition leader Marc Ravalomanana who holds a Bible, waves in the city stadium of Antananarivo 22 February 2002, after he proclaimed himself president of Madagascar before a crowd of 100,000 supporters. »

**ANNEXE 17 – PHOTOS DE L’ACCESSION AU POUVOIR DE « ANDRY TGV » EN 2009,
SOUTENUE PAR LA FOULE DE LA PLACE DU 13 MAI ET PAR L’ARMÉE**



Source : illustration d'un article du Monde.fr intitulé « Rajoelina a été pris de court par la rapidité de sa prise de pouvoir », en date du 20 mars 2009.



Source : blog du Mouvement des citoyens malgaches de Paris.

ANNEXE 18 – SELECTION DE DESSINS DE LA PRESSE SATIRIQUE
RELATIFS AUX ETATS D'EXCEPTION



Les trois illustrations ci-dessus nous ont particulièrement interpellés par la pertinence de leur contenu qui fait sens à nos travaux de recherches. Elles ont été produites par des journalistes de *La Gazette de la Grande Île* et de *L'Express de Madagascar* et traduisent la diversité et la récurrence des moments où la loi martiale menace d'être brandie.

Le premier est un dessin de Élisé Ranarivelo, reporter et caricaturiste malgache, tiré d'un article de *Pana Reeve* (AFP) de mars 2002 intitulé : « Madagascar : Ratsiraka décrète la loi martiale à Antananarivo... après un état de nécessité et un couvre-feu jamais effectifs »⁵⁶². Dans cette caricature, le président Didier Ratsiraka annonce : « Le mois de mars approche, voici donc la loi MARSiale ».

Le deuxième est un dessin de Aimé Razafy, caricaturiste malgache disparu en 2009 à qui nous rendons hommage. La caricature est parue en mars 2002 dans un article intitulé « Gouverneur militaire et loi martiale pour Antananarivo-ville »⁵⁶³. Elle montre le président Marc Ravalomanana lors des événements de 2009, face à la foule de la place du 13 mai scandant « Loi MARCiale ! ».

Enfin, le troisième est un dessin du journaliste Riri, paru le 1^{er} mars 2018. La caricature est produite au moment où le président Hery Martial Rajaonarimampianina tente de faire voter un nouveau code électoral à l'Assemblée nationale. Ce nouveau texte, qualifié ici de « Loi MARTIAL », a fait l'objet de vives contestations de la part de l'opposition.






⁵⁶² Disponible sur le blog :

http://razafimahazo.free.fr/Descendants/ReporterARF/droit_de_savoir020301.htm

⁵⁶³ Disponible sur le blog :

http://razafimahazo.free.fr/Descendants/ReporterARF/droit_de_savoir020301.htm

**ANNEXE 19 – REPRESENTATION DES MODES D'ARRIVÉE ET DE DÉPART DU POUVOIR
DES CHEFS D'ÉTATS MALGACHES SUCCESSIFS, DE TSIRANANA A RAJOELINA**

	Philibert TSIRANANA (1959 – 1972) <ul style="list-style-type: none"> • Arrivée : Elections (1959) • Départ : Crise (1972)
	Gabriel RAMANANTSOA (1972 – 1975) <ul style="list-style-type: none"> • Arrivée : Crise (1972) • Départ : Démission (1975)
	Richard Ratsimandrava (Février 1975) <ul style="list-style-type: none"> • 1975 : Désignation • 1975 : Assassinat
	Gilles Andriamahazo (Fev. – Juin 1975) <ul style="list-style-type: none"> • Arrivée : Désignation • Départ : Election interne
	Didier Ratsiraka (1975 – 1993) <ul style="list-style-type: none"> • Arrivée : élection interne au sein du Directoire militaire (1975) • Départ : élections à la fin de la Transition générée par la Crise de 1991 (1993)

} (au sein du
Directoire
Militaire)



Albert ZAFY (1993 – 1996)

- Arrivée : à la fin de la Transition générée par la Crise de 1991 (1993)
- Départ : Empêchement (1996)



Norbert RATSIRAHONANA (1996 – 1997)

- Arrivée : Désignation (1996)
 - Départ : Elections (1997)
- } (après empêchement Albert Zafy)



Didier RATSIRAKA (1997 – 2002)

- Arrivée : Elections (1997)
- Départ : Crise générée par une crise post-électorale (2002)



Marc RAVALOMANANA (2002 – 2009)

- Arrivée : Crise (2002)
- Départ : Crise (2009)



Andry RAJOELINA (2009 - 2014)

- Arrivée : Crise (2009)
- Départ : élections à la fin de la transition générée par la crise de 2009 (2014)

Source : diapositive « Alternance par voie de crise : règle ou exception ? » présentée par Éric Rabemananoro lors de son intervention sur les problématiques des crises récurrentes à Madagascar dans le cadre du colloque sur la fragilité organisé en juin 2014 par l'Institut d'Études politiques Madagascar, en collaboration avec Liberty 32, Club de la Presse Malagasy et ATW, avec le soutien de la Banque mondiale.

ANNEXE 20 – ORDONNANCE N° 72-001 DU 5 JUIN 1972
RELATIVE A L'ETAT DE NECESSITE NATIONALE
(*JOURNAL OFFICIEL* DU 6 JUIN 1972, P. 1220, MADAGASCAR)

ORDONNANCES

ORDONNANCE N° 72-001 RELATIVE A L'ETAT DE NECESSITE NATIONALE

Le Général de division Gabriel Ramanantsoa, Chef du
Gouvernement.

Vu la Constitution,

Vu le décret n° 72-139 du 13 mai 1972 proclamant l'état de nécessité
nationale sur toute l'étendue du territoire de la République, après
délibération du conseil des Ministres et avis conforme des présidents
de l'Assemblée nationale et du Sénat,

Vu le décret n° 72-147 du 18 mai 1972 donnant les pleins pouvoirs
au Général de division Gabriel Ramanantsoa pour diriger le Pays,

Vu la décision n° 001-CSI/D/72 du 5 juin 1972 du Conseil supérieur
des institutions,

En conseil des Ministres,

Ordonne :

Article premier. — L'état de nécessité nationale est proclamé
par le Président de la République par décret en conseil des
Ministres après avis conforme des présidents de l'Assemblée
nationale et du Sénat.

Cette proclamation fait, en outre, l'objet d'un message du
Président de la République à la Nation.

Art. 2. — La proclamation de l'état de nécessité nationale
confère au Président de la République, pour la période consi-
dérée, les pleins pouvoirs pour diriger le Pays.

Art. 3. — L'exercice de ces pleins pouvoirs doit être inspiré
par la volonté de recherche du bien public, de maintien de
l'Unité nationale et de sauvegarde des institutions républicaines.

Art. 4. — Pendant la période d'état de nécessité nationale,
le Président de la République peut, en tant que de besoin,
déléguer par décret à une personnalité de son choix l'ensemble
des pouvoirs qui lui sont conférés par la Constitution et par
la présente ordonnance, notamment ceux qui ont trait aux
attributions du Chef du Gouvernement.

La personnalité investie de ces pouvoirs prend le titre de
Chef du Gouvernement.

Art. 5. — L'application des dispositions des articles 21 et 30
de la Constitution, relatifs aux réunions de plein droit du
Parlement est suspendue pendant la durée de l'état de nécessité
nationale.

Cependant, durant la même période, le Parlement peut être
convouqué, à tout moment, par le Président de la République,
ou par le Chef du Gouvernement dans le cas où il a été fait
application des dispositions de l'article 4 ci-dessus.

Art. 6. — En application des dispositions de l'article premier
de la présente ordonnance, l'autorité assumant les fonctions
de Chef du Gouvernement peut prendre par ordonnance des
mesures de portée générale qui peuvent abroger, modifier, ou
remplacer les textes législatifs en vigueur.

Y REPOBLIKA MALAGASY

La même autorité peut prendre pour une durée qui ne peut excéder celle de l'état de nécessité nationale, toutes mesures dérogeant aux dispositions législatives relatives aux libertés individuelles ainsi que toutes mesures suspendant l'application de la législation en vigueur et la remplaçant provisoirement par d'autres dispositions rendues nécessaires par les circonstances.

Art. 7. — Il est mis fin à l'état de nécessité nationale par décret en conseil des Ministres dès que les circonstances le permettent.

De toute manière, l'état de nécessité nationale ne peut être maintenu au-delà d'une durée de trois ans que par une loi précisant la durée de prorogation et votée à la majorité absolue des membres du Parlement réuni en congrès à cet effet.

Art. 8. — La présente ordonnance sera publiée au *Journal officiel* de la République.

Elle sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Tananarive, le 5 juin 1972.

Le Chef du Gouvernement,
Général Gabriel RAMANANTSOA.

**ANNEXE 21 – ORDONNANCE N° 75-008 DU 11 JUILLET 1975
COMPLETANT LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 6 DE L'ORDONNANCE N° 72-001
DU 5 JUIN 1972 RELATIVE A L'ETAT DE NECESSITE NATIONALE
(JOURNAL OFFICIEL DU 19 JUILLET 1975, P. 1879, MADAGASCAR)**

ORDONNANCE N° 75-008

complément des dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n°72-001 du 5 juin 1972 relative à l'état de nécessité nationale

Le président du conseil suprême de la révolution, chef de l'Etat et du gouvernement,

Vu la loi constitutionnelle du 7 novembre 1972

Vu la loi du 29 avril 1959,

Vu l'ordonnance fondamentale n°75-015-O/DM du 13 juin 1975 portant organisation et fonctionnement des pouvoirs publics pendant la durée de l'état de nécessité nationale.

Vu l'ordonnance n° 72-001 du 5 juin 1972 relative à l'état de nécessité nationale, notamment en son article 6

Vu l'ordonnance n° 75-010-O/DM du 11 avril 1975 portant maintien de l'état de nécessité nationale,

Vu la décision n° 15-CSI/D du 8 juillet 1975 du conseil supérieur des institutions

En conseil suprême de la révolution.

Ordonne :

Article premier.- Il est ajouté à l'article 6 de l'ordonnance n°72-001 du 5 juin 1972 les alinéas suivants :

Alinéa 3 (nouveau) : de même, le gouvernement peut décider toutes autres mesures de nécessités par le maintien de l'ordre »

Alinéa 4 (nouveau).- Pendant la période de l'état de Nécessité nationale, le Ministre de l'intérieur contrôle la publication écrite et sonores et interdit celles qui sont de nature à perturber l'ordre public ou mettre en danger l'unité nationale »

Alinéa 5 (nouveau).- Pendant la même période, le Ministre de l'intérieur ou les Chefs de province agissant par délégation de ce dernier, peut prendre des mesures règlementant la circulation des personnes et des véhicules dans certains lieux et à des heures déterminées »

Art2.- La présente ordonnance sera publiée au Journal Officiel de la République.

Elle sera exécutée comme loi de l'état.

Promulguée à Tananarive, le 11 juillet 1975

Didier RATSIRAKA

Par le président du conseil suprême de la Révolution :

- Le lieutenant-colonel Joël RAKOTOMALA
- Le lieutenant-colonel Joana MAMPILA
- Le commandant Fernand PATUREAU
- Le commandant désiré RAKOTOARIJAONA
- Le commandant Martin RAMPANANA
- Le commandant Ferdinand JAOTOMBO
- Le capitaine Jean d Dieu RANDRIANTANANY
- Le capitaine Max MARSON

Le Ministre de l'intérieur
Le lieutenant-colonel JAONA
MAMPILA

ANNEXE 22 – ORDONNANCE N° 72-019 DU 23 AOÛT 1972 RELATIVE A L'ÉTAT DE SIÈGE (JOURNAL OFFICIEL DU 1 SEPTEMBRE 1972, P. 2028, MADAGASCAR)

HITSIVOLANA

HITSIVOLANA

momba ny fitondrana ny tany misy hotakotaka

FAMELABELARANA NY ANTONANTONY

Andriamatoa Lehiben' ny Governemanta,
Andriamatoa Minisitra isany,

Voalazan' ny Fanorenam-panjakan' ny Repoblika Malagasy fa azo atao didim-panjakana ny fitondrana ny tany misy hotakotaka, na dia tsy miditra lalindalina kokoa amin' izay tena endrik' izany toe-javatra izany aza izy.

Noho ny tsy fisian' ny rijan-tenin-dalana tena malagasy, dia lalana tamin' ny 9 aogositra 1849 no mifehy ankehitriny eto Madagasikara ny fitondrana ny tany misy hotakotaka; indroa misy fiovana izany lalana izany dia tamin' ny taona 1878 sy tamin' ny taona 1916. Miharihary fa efa niova tokoa ny toe-javatra hatrizay zato taona mahery izay, ka azo an-tsaina fa tsy mifanentana mihitsy amin' ny toetrandro ankehitriny izany lalana izany.

Ka dia voatery hofaoana izany lalana efa lany andro izany ka hosoloana fitambaranana fepetra mifanandrify amin' ny toe-javatra misy ankehitriny.

Izany no zava-kinendry raha natao ity volavolan-kitsivolana ity.

HITSIVOLANA LAHARANA FAHA-72-019

momba ny fitondrana ny tany misy hotakotaka

Ny Général de division Gabriel Ramanantsoa, Lehiben' ny Governemanta,

Araka ny Fanorenam-panjakana,

Araka ny hitsivolana laharana faha-72-001 tamin' ny 5 jona 1972 momba ny satan' ny firenena latsaka an-katerena,

Dia mamoaka izao hitsivolana izao :

Andininy voalohany. — Ny fitondrana ny tany misy hotakotaka dia azo atao amin' ny alàlan' ny didim-panjakana, araka ny fepetra voalazan' ny andininy faha-32, andalana faha-VIII ao amin' ny Fanorenam-panjakana, rahefa misy fihetsiketsehandratsy mitatra na misy mpamolavola sy fihetsihana hafa manimba na mety hanimba ny filaminana, ny fahatoniana na ny fandriampahaleman' ny vahoaka.

Toy izany koa dia azo atao amin' ny alàlan' ny didim-panjakana ny fitondrana ny tany misy hotakotaka rahefa misy anton-java-dehibe mitranga izay miendrikendrika loza aman' antambo ho an' ny vahoaka noho ny karazany sy noho ny haratsiany.

And. 2. — Azo ampiharina amin' ny alàlan' ny didim-panjakana amin' ny Netsy manontolo na amin' ny faritany sasantsasany ihany ny fitondrana ny tany misy hotakotaka. Mifarana avy hatrany io fitondrana io rahefa feno ny dimy ambin' ny folo andro ka izany fetr' andro izany dia manomboka ny ampitson' ny nampiharana azy raha tsy hoe misy fanomezandalana omen' ny Antenimieram-pirenena sy ny Antenimieran-doholona novorina manokana hanapaka izany, hanalavana ny fotoana dimy ambin' ny folo andro indray.

Raha tahiny ka tsy azo vorina ny Antenimieram-pirenena sy ny Antenimieran-doholona, na inona na inona antony, ka voamarin' ny Fitam-kevitra Ambony momba ny Andrim-panjakana izany toe-javatra izany dia azo atao ny manalava dimy ambin' ny folo andro ny fe-potoana fampiharana izany fitondrana ny tany misy hotakotaka izany amin' ny alàlan' ny didy mitovy lanja amin' ny lalana.

And. 3. — Ny didim-panjakana milaza fa ampiharina ny fitondrana ny tany misy hotakotaka dia hanondro ny andro sy ny ora hanombohany sy hiafarany ary koa hametra mazava tsara ny faritany hampiharana azy.

Manao an' izany koa ny lalana na ny didy mitovy lanja amin' ny lalana manalava ny fe-potoana hampiharana ny fitondrana ny tany misy hotakotaka.

ORDONNANCES

ORDONNANCE

relative à l'état de siège

EXPOSE DES MOTIFS

Monsieur le Chef du Gouvernement,
Messieurs les Ministres,

La Constitution de la République Malgache a prévu que l'état de siège pouvait être décrété, sans se prononcer plus avant sur la nature exacte de cette situation particulière.

A défaut de texte purement national, l'état de siège se trouve actuellement réglementé, à Madagascar, par une loi du 9 août 1849 modifiée à deux reprises, en 1878 et en 1916. A plus d'un siècle de distance il est évident que les situations ont profondément changé et l'on comprend que cette législation soit, de nos jours, parfaitement inadaptée. Il était donc devenu nécessaire d'abroger cette législation désuète et de la remplacer par un ensemble de règles en concordance avec les situations actuelles.

Tel est l'objectif qui a été poursuivi dans l'élaboration du projet qui est soumis à votre examen.

ORDONNANCE N° 72-019
relative à l'état de siège

Le Général de division Gabriel Ramanantsoa, Chef du Gouvernement,

Vu la Constitution,

Vu l'ordonnance n° 72-001 du 5 juin 1972 relative à l'état de nécessité nationale,

Ordonne :

Article premier. — L'état de siège peut être décrété, dans les conditions prévues par l'article 32, § VIII de la Constitution, lorsque se développent ou sont organisés des manœuvres et autres actes de nature à compromettre ou tendant à compromettre, l'ordre, la tranquillité ou la sécurité publique.

L'état de siège peut, de même, être décrété, en cas de survenance d'événements graves, présentant par leur nature ou leur gravité le caractère de calamité publique.

Art. 2 — L'état de siège peut être décrété sur tout ou partie du Territoire national. Il prend fin de plein droit, à l'expiration d'un délai de quinze jours compté à partir du lendemain de la date de son entrée en vigueur, à moins que sa prolongation, pour une nouvelle période de quinze jours, n'ait été autorisée par le Parlement exceptionnellement réuni à cet effet.

Au cas où il serait impossible de réunir le Parlement, pour quelque cause que ce soit, cette impossibilité étant constatée par le Conseil supérieur des institutions, la durée de l'état de siège peut être prolongée, de quinze jours au plus, par acte de valeur législative.

Art. 3. — Le décret instituant l'état de siège indique l'heure et le jour auxquels il entre en vigueur et prend fin et fixe avec précision la ou les circonscriptions territoriales dans lesquelles il s'applique.

Il en est de même en ce qui concerne la loi ou le décret prolongeant la durée de l'état de siège.

And. 4. — Azon' ny Lehiben' ny Governemanta tompon' andraikitra amin' ny fitandroana ny filaminana atao ny mamindra ny fahefana manontolo na ny sasantsasany ihany na amin' ny Minisitry ny Atitany na amin' ny manampahefana miaramila nofidiny.

And. 5. — Azon' ny Lehiben' ny Governemanta na ilay namindram-pahefana raisina na fitaovana na olona, sivily na miaramila mety hampiasaina mba hisian' ny filaminam-bahoaka manerana ny Nosy.

And. 6. — Ny fanambarana ny fitondrana ny tany misy hotakotaka dia manome fahefana ny Minisitry ny Atitany ao amin' ny fitambaran' ny faritany ampiarana an' izany, na izay manampahefana mahazo baiko taminy ao amin' ny faritany tsirairay avy mba :

1° Hanisy fetrany na handrara ny fifamoivoizan' ny olona na ny fiarakodia amin' ny toerana sy amin' ny ora tondroina amin' ny alàlan' ny didim-panjakana;

2° Handrara tsy hiorim-ponenana na ao amin' ny faritany manontolo, na amin' ny toerana sasany ihany izay olona rehetra mety manembantsem-bana, na amin' ny fomba ahoana na amin' ny fomba ahoana, ny fiasan' ny manampahefana;

3° Hanao didy fanerana araka ny fepetry ny lalàna manankery;

4° Hamaoka didy manakatoana ny efi-trano na ny toeram-pivoriana ankalamanjana, voatondro mazava tsara;

5° Hamaoka didy mba hametrahana any amin' ny Fanjakana, ny fiadiana, karazany voalohany, fahefatra sy fahadimy an' ny olona na eo am-pelatanan' ny olona.

And. 7. — Ny fanambarana ny fitondrana ny tany misy hotakotaka dia mahafaoka ny fandrarana ny fiavoriana, na fihetsiketsehana, na famindrana, na filaharana eny amin' ny arabe sy ny kianja, ka tsy ilana hamaohan' ny manampahefana didy manokana ny momba an' izany.

And. 8. — Ny didim - panjakana manambara ny fitondrana ny tany misy hotakotaka, na ny rijan-dalàna manalava ny fe-potoany, dia manome alàlana, araka ny fepetra tena mazava :

1° An' ny Minisitry ny Atitany, ao amin' ny fitambaran' ny faritany ampiarana an' izany, ary an' ny filoham-paritany ao amin' ny faritra iadidiany, hampanao fisavana any an-tranon' olona, na andro na alina;

2° An' ireo manampahefana ireo ihany koa, hahazo hanao izay rehetra tokony hatao, mba hanara-maso ny gazety, ny boky mivoaka sy ny fampielezana isan-karazany;

3° An' ny Minisitry ny Atitany, hampihitso-ponenana any amin' ny toerana iray, mandritra ny fe-potoana iharan' ny fitondrana ny tany misy hotakotaka, izay olona mipetraka ao anatin' io faritany io, ka mety hanakorontana ny fandriana fehizay sy ny filaminam-bahoaka ny asany na ny ataony.

And. 9. — Amin' io endri-javatra tondroin' ny andininy faha-8 andalana faha-3 etsy ambony io tsy maintsy ataon' ny mpitondra fanjakana tompon' andraikitra ny fepetra rehetra mba hananan' ny olona ahitso-ponenana sy ny ankohonany trano hitoerana ary hanin-kohanina.

And. 10. — Manerana ny faritany iharan' ny fitondrana ny tany misy hotakotaka dia mbola ny polisy sy ny zandari-maria ihany no miandraikitra ny filaminana sy ny fandriam-pahalemam-bahoaka.

Raha ilaina dia mandray anjara amin' ny fitandroana ny filaminana miaraka amin' ireo sokajin-draharaha voamana ho amin' izany ny Tafika.

And. 11. — Ny fampiasana ny Tafika amin' ny fitandroana ny filaminana dia baiko na fankatoavana avy amin' ny Lehiben' ny Governemanta.

Raha misy tena ilàna izany maika, ny Filoham-paritany no manome baiko mivantana ny mpifehy ny sokajin' ny Tafika sy ny amin' ny Servisy sivika mitohy ao amin' ny faritany iadi-diany, kanefa tsy maintsy mampaka-teny filazana eo no ho eo amin' ny Lehiben' ny Governemanta sy ny Minisitry ny Atitany izy.

Art. 4. — Le Chef du Gouvernement, responsable du maintien de l'ordre peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs, soit au Ministre de l'Intérieur, soit à une autorité militaire de son choix.

Art. 5. — Le Chef du Gouvernement ou autorité déléguée dispose de tous les moyens, tant civils que militaires, susceptibles d'être mis en œuvre en vue de faire régner l'ordre public sur le Territoire national.

Art. 6. — La déclaration d'état de siège confère, au Ministre de l'Intérieur, pour l'ensemble des circonscriptions où il est décrété ou aux autorités administratives agissant sous ses instructions, dans leurs propres circonscriptions les pouvoirs :

1° De limiter ou d'interdire la circulation des personnes et des véhicules dans les lieux et aux heures fixées par arrêté;

2° D'interdire le séjour, dans tout ou partie de la circonscription; à toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics;

3° De procéder à des réquisitions dans les conditions prévues par la loi en vigueur;

4° D'ordonner la fermeture de toutes salles ou lieux de réunions publics, expressément précisés;

5° D'ordonner la remise des armes des première, quatrième et cinquième catégories, appartenant aux particuliers ou détenues par eux, ainsi que de leurs munitions.

Art. 7. — La déclaration d'état de siège emporte interdiction de tout attroupement, manifestation, défilé, procession sur les voies et places publiques, sans qu'il soit besoin qu'intervienne à cet effet une décision quelconque de l'autorité compétente.

Art. 8. — Le décret instituant l'état de siège, ou le texte en décidant la prolongation, peut, par une disposition expresse :

1° Conférer au Ministre de l'Intérieur, pour l'ensemble du Territoire où l'état de siège est institué, ou au Chef de province compétent dans sa circonscription, le pouvoir d'ordonner des perquisitions à domicile de jour et de nuit;

2° Habilitier les mêmes autorités à prendre toutes mesures tendant à assurer le contrôle de la presse, des publications et des émissions de toute nature;

3° Donner au Ministre de l'Intérieur le droit d'assigner à résidence, pour la durée de l'état de siège, et dans une localité déterminée, toute personne résidant dans la zone d'application de l'état de siège et dont les activités sont dangereuses pour la sécurité et l'ordre public.

Art. 9. — Dans le cas prévu à l'article 8, § 3° ci-dessus, toutes dispositions doivent être prises par l'autorité administrative compétente, pour assurer le logement et la subsistance des personnes astreintes à résidence et ceux de leur famille.

Art. 10. — Sur l'ensemble de la zone territoriale soumise à l'état de siège, l'ordre et la sécurité publiques continuent d'être assurés par les forces de police et de gendarmerie.

En tant que de besoin, les Forces armées participent au maintien de l'ordre concurremment avec ces unités spécialisées.

Art. 11. — L'emploi des forces armées pour le maintien de l'ordre s'effectue sur ordre du Chef du Gouvernement ou avec son accord.

En cas de nécessité urgente, les Chefs de province requièrent directement les Commandants des unités de l'Armée et du Service civique stationnées dans sa province, mais doivent en rendre compte immédiatement au Chef du Gouvernement et au Ministre de l'Intérieur.

And. 12. — Manatevina ny sokajin' ny Zandarimaria no hidiran' ny andian-tafika.

Amin' ny fampiasana izany andian-tafika izany dia ny fitsipika mifehy ny sokajy mivezivezy an' ny Zandarimaria no arahina.

And. 13. — Ampiharina amin' izay faritany tondroin' ny didim-panjakana mampanao ny fitondrana ny tany misy hotakotaka ireo andininy faha-113 ka hatramin' ny faha-117 ao amin' ny Fehezan-dalàm-pitsarana mikasika ny Fanompoam-pirenena.

Anjaran' ny Fitsarana miaramila ajoron' ny didim-panjakana ataon' ny Lehiben' ny Governemanta ny mitsara ny olondrehetra nahavita heloka mikasika ny fandriampahaleman' ny Fanjakana, na mpanao mivantana izy na mpanampy, na inona na inona toerana misy azy.

And. 14. — Ao amin' ny faritany iray, dia tsy voasakan' ny fanaovana fitondrana tany misy hotakotaka ny fanambarana fa ampiharina ny lalàna an' ady; amin' izay dia lalàna an' ady no hampiharina.

And. 15. — Rahefa fitondrana tany misy hotakotaka no voadidy, raha misy fandikana ny fepetra voalazan' ny andininy faha-2 ao amin' ny lalàna laharana faha-59-29 tamin' ny 27 febroary 1959 mifehy ny fahalalahan' ny gazety dia tsy maintsy fampidirana an-tranomaizina no sazy avoaka.

And. 16. — Foana daholo ny lalàna tamin' ny 9 aogositra 1849 sy ny rijan-tenin-dalàna rehetra nanova azy, indrindra fa ny lalàna tamin' ny 3 aprily 1878 sy 27 aprily 1916.

And. 17. — Havoaka ao amin' ny *Gazetim-panjakana* izao hitsivolana izao.

Hotanterahina ity fa lalàm-panjakana.

Natao teto Antananarivo, ny 23 aogositra 1972.

Gabriel RAMANANTSOA.

Avy amin' ny Lehiben' ny Governemanta :

Ny Lieutenant-Colonel R. RATSIMANDRAVA,

Filohan' ny Zandarimaria nasionaly
sady Ministiry ny Atitany.

Ny Mpitahiry ny Kasem-panjakana
sady Ministiry ny Fitsarana,

Jacques ANDRIANADA.

Art. 12. — Les éléments des forces armées interviennent en renforcement des unités de Gendarmerie; leur emploi est soumis aux mêmes règles que celui des unités mobiles de Gendarmerie.

Art. 13. — Les articles 113 à 117 inclus du Code de justice du Service national sont applicables dans les circonscriptions territoriales visées par le décret instituant l'état de siège.

Le tribunal militaire créé par décret du Chef du Gouvernement est saisi, quelle que soit la qualité des auteurs, co-auteurs ou complices, de toutes infractions contre la sûreté de l'Etat.

Art. 14. — L'institution de l'état de siège ne fait pas obstacle à la proclamation, dans la même zone territoriale, de la loi martiale qui y est alors seule appliquée.

Art. 15. — Lorsque l'état de siège aura été décrété, en cas d'infraction aux dispositions de l'article 26 de la loi n° 59-29 du 27 février 1959 portant réglementation de la liberté de la presse, la peine d'emprisonnement sera obligatoirement prononcée.

Art. 16. — La loi du 9 août 1849 et les textes qui l'ont modifiée, notamment les lois du 3 avril 1878 et 27 avril 1916, sont abrogées en toutes leurs dispositions.

Art. 17. — La présente ordonnance sera publiée au *Journal officiel*.

Elle sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Tananarive, le 23 août 1972.

Gabriel RAMANANTSOA.

Par le Chef du Gouvernement :

Le Lieutenant-Colonel R. RATSIMANDRAVA,

Commandant la Gendarmerie nationale,
Ministre de l'Intérieur.

Le Garde des sceaux, Ministre de la Justice,

Jacques ANDRIANADA.

ANNEXE 23 – ORDONNANCE N° 72-020 DU 27 AOUT 1972
RELATIVE A LA PROCLAMATION DE LA LOI MARTIALE POUR LE MAINTIEN
DE L'ORDRE (JOURNAL OFFICIEL DU 1 SEPTEMBRE 1972, P. 2031, MADAGASCAR)

<p style="text-align: center;">HITSIVOLANA</p> <p style="text-align: center;">momba ny fampiharana ny lalàna an' ady hitandroana ny filaminana</p>	<p style="text-align: center;">ORDONNANCE</p> <p style="text-align: center;">relative à l'application de la loi martiale pour le maintien de l'ordre</p>
<p style="text-align: center;">FAMELABELARANA NY ANTONANTONY</p>	<p style="text-align: center;">EXPOSE DES MOTIFS</p>
<p>Noho ny fampiharana ny satan' ny firenena latsaka ankaterena, Araka ny didy hitsivolana laharana faha-72-001 tamin' ny 5 jona 1972 dia azon' ny Lehiben' ny Governemanta atao ny manisy fepetra mamintina ny fahafahan' ny isam-batan' olona, indrindra ny fahazoana mivory sy mifamoivovy.</p> <p>Raha toa anefa ka mbola misy ihany ny fivoriana, ny fihetsiketsehana na ny fikomiana mety hampidi-doza eo amin' ny filaminam-bahoaka na eo amin' ny fandriampahalemana, na eo amin' ny maha-iray tsy mivaky ny Fanjakana, na dia efa misy aza ireo fepetra mandrara izany, dia tokony ho hitan' ny mpitondra fanjakana, ao amin' ny lalàna, ny fomba fiarovana ny Fanjakana tsy ahafahana tanteraka azy.</p> <p>Ny kendren' ny hitsivolana momba ny lalàna an' ady dia mametra sy mitanisa ireo fomba tsy fahita, izay ho ampiasaina</p>	<p>Dans le cadre de l'état de nécessité nationale, le Chef du Gouvernement peut, en application de l'ordonnance n° 72-001 du 5 juin 1972, prendre certaines mesures restreignant la liberté individuelle, en particulier en ce qui concerne le droit de réunion et la circulation des citoyens.</p> <p>Si, cependant, en dépit des mesures prises pour leur interdiction, des attroupements se forment, des manifestations ou émeutes éclatent qui constituent un danger grave pour l'ordre public ou la sécurité ou l'intégrité de l'Etat, le pouvoir exécutif doit pouvoir trouver, dans la législation, les moyens de défense et de protection de l'Etat sans lesquels celui-ci disparaîtrait.</p> <p>Le projet d'ordonnance sur la loi martiale a pour but de définir et recenser ces moyens exceptionnels qui seront mis en</p>
<p>rahefa mitranga ny toe-javatra voalaza etsy ambony, raha vao vita sonia ny didim-panjakana manambara ny fampiharana ny lalàna an' ady.</p> <p>Ny fahefana tsy fahita omena ireo mpitondra fanjakana dia mikasika indrindra ny fitandroana ny filaminana. Momba an' io dia ny fitondrana miaramila no hisolo avy hatrany ny fitondrana sivily, ary hitarina ny fahefany ahazoany manaparitaka ireo mpanao fihetsiketsehana sy mampiverina ny filaminana.</p> <p>Raha ilaina aza, dia mahazo misolo toerana ny mpitondra sivily ny mpitondra miaramila amin' ny asa sy andraikitra rehetra afa-tsy amin' izay momba ny fitsarana ihany.</p> <p>Mahaleo tena ny fandehan' ny fitsarana, nefa na dia izany aza dia tsy maintsy hisy fanitarana ny fahefan' ny fitsarana miaramila amin' ireo heloka mikasika ny fijoroan' ny Fanjakana, ny fandriam-pahalemana sy ny filaminam-bahoaka.</p> <p>Ankoatr' izany, ny tsy fankatoavana ny baiko azo avy amin' ny mpitondra miaramila, rahafo voalaza fa ampiharina ny lalàna an' ady, dia ho saizana tena mafy tokoa ary tsy hisy famindram-po ho an' ireo diso.</p> <p>Farany, raha vao voambara fa ampiharina ny lalàna an' ady, dia hiharan' ny didy fanerena avy hatrany ny antokon-draharaha na an' ny Fanjakana na tsy an' ny Fanjakana, ilaina eo amin' ny filaminam-pirenena.</p>	<p>œuvre dans les circonstances ci-dessus indiquées, dès qu'aura été signé un décret de proclamation de cette loi martiale.</p> <p>Les pouvoirs exceptionnels conférés aux représentants du pouvoir exécutif concernent plus spécialement le maintien de l'ordre. Dans ce domaine, l'autorité militaire se substitue immédiatement à l'autorité civile et dispose de pouvoirs accrus pour disperser les manifestations et assurer le retour au calme. En cas de besoin, cette autorité militaire peut même se substituer à l'autorité civile dans tous les domaines de son activité sauf dans le domaine judiciaire.</p> <p>Le maintien de l'autonomie de fonctionnement de la justice s'accompagne pourtant nécessairement d'une extension de la compétence des tribunaux militaires en ce qui concerne les infractions contre la sûreté de l'Etat, la paix ou l'ordre publics.</p> <p>Par ailleurs, les infractions aux ordres reçus de l'autorité militaire, après proclamation de la loi martiale, sont sanctionnées de manière particulièrement sévère et sans possibilité de mansuétude à l'égard de leurs auteurs.</p> <p>Enfin, dès proclamation de la loi martiale, sont d'office placés en position de réquisition les services publics et privés nécessaires à la vie de la Nation.</p>

HITSIVOLANA LAHARANA FAHA-72-020

momba ny fampiharana ny lalàna an' ady hitandroana ny filaminana

Ny Général de division Gabriel Ramanantsoa, Lehiben' ny Governemanta,

Araka ny Fanorenana-panjakana,

Araka ny hitsivolana laharana faha-72-001 tamin' ny 5 jona 1972 momba ny satan' ny firenena latsaka an-katerena,

Dia mamoaka izao hitsivolana izao :

Andininy voalohany. — Rahefa nivoaka ny didim-panjakana mampihatra ny satan' ny firenena latsaka an-katerena. nefa misy fivorivorianana na fihetsiketsehana izay voararan' ny fepetra manan-kery, na koa misy fikomiana mipoaka eny andalambe na eny an-kalamanjana, dia azo atao ny manambara fa ampiharina ny lalàna an' ady amin' ny Nosy manontolo na amin' ny faritany sasantsasany, arak' ireto fomba voalaza eto ambany ireto :

TOKO VOALOHANY

Momba ny fanambarana ny fampiharana ny lalàna an' ady

And. 2. — Ny fanambarana ny fampiharana ny lalàna an' ady dia azo atao amin' ny alalàn' ny didim-panjakana raisin' ny Lehiben' ny Governemanta, rahefa tapaka tao amin' ny filan-kevitra ny Minisitra novorianana tsy ara-potoana, raha toa ka hita fa misy fivorivorianana, na fihetsiketsehana, na fikomiana, izay mety ho loza mananontanona hanimba ny filaminana sy ny fandriampahaleman' ny vahoaka, sy ny mahairay tsy mivaky ny fivondronam-pirenena, na koa mety hanembantsembana na hisakana ny fiasana amim-pilaminan' ireo natsangana ho andrin' ny Repoblika.

And. 3. — Ny didim-panjakana manambara ny fampiharana ny lalàna an' ady dia hampahafantarina ny Firenena manontolo amin' ny alalàn' ny fanambarana ataon' ny Lehiben' ny Governemanta, izay haely amin' ny fomba rehetra.

Ampiharina avy hatrany io didim-panjakana io, raha vao vita sonia, ary tsy misy fampakarana azo atao handravana azy.

And. 4. — Ny didim-panjakana manambara ny fampiharana ny lalàna an' ady dia mametra ny faritany izay voakasik' izany. Ny fampiharana izany dia azo ferana ho amin' ny kaomina ambonivohitra na ambanivohitra sasantsasany ihany, na ho amin' ny faritry ny vakim-pileovana iray na maromaro, na ho amin' ny faritry ny fileovana iray na maromaro, na koa aza ho amin' ny faritry ny Nosy manontolo.

Raha vao vita ny fanambarana ataon' ny Lehiben' ny Governemanta amin' ny firenena dia hampakarana faneva mena

ORDONNANCE N° 72-020

relative à la proclamation de la loi martiale pour le maintien de l'ordre

Le Général de division Gabriel Ramanantsoa, Chef du Gouvernement,

Vu la Constitution,

Vu l'ordonnance n° 72-001 du 5 juin 1972 relative à l'état de nécessité nationale,

Ordonne :

Article premier. — Lorsque, l'état de nécessité nationale ayant été décrété, des attroupements ou manifestations se tiennent sur les voies, lieux ou places publics dans les conditions interdites par la réglementation en vigueur, ou que des émeutes éclatent, la loi martiale peut être proclamée, dans les conditions ci-après sur tout ou partie du Territoire national.

CHAPITRE PREMIER

De la proclamation de la loi martiale

Art. 2. — La loi martiale peut être proclamée par décret du Chef du Gouvernement, après délibération du conseil des Ministres convoqué en séance extraordinaire, lorsque les attroupements, manifestations ou émeutes, constituent une menace grave pour la tranquillité et l'ordre publics ou pour la sécurité de l'Etat, ou pour l'intégrité de la Nation ou pour l'unité nationale, ou sont susceptibles d'entraver ou d'empêcher le fonctionnement normal des institutions républicaines.

Art. 3. — Le décret proclamant la loi martiale est porté à la connaissance de la Nation par un message du Chef du Gouvernement, dont la diffusion est assurée par tous moyens.

Ce décret entre en application immédiatement après sa signature. Il n'est susceptible d'aucune forme de recours.

Art. 4. — Le décret de proclamation précise sur quelle étendue du Territoire s'applique la loi martiale. Cette application peut être réduite à certaines communes urbaines ou rurales, ou ressort d'une ou plusieurs sous-préfectures, d'une ou plusieurs préfectures, ou étendue à une ou plusieurs provinces ou même à l'ensemble du Territoire national.

Dès proclamation de son message à la Nation par le Chef du Gouvernement et à l'intérieur du périmètre d'application

iray eo ambanin' ny sainam-pirenena eny amin' ny tranom-panjakana ao anatin' ny faritra voafetra ampiharana ny lalàna an' ady. Ao anatin' izany faritany izany koa dia azo asandratra sy entina io faneva mena io na aiza na aiza ilàna izany.

And. 5. — Didim-panjakana raisin' ny Lehiben' ny Governemanta no mampitsahatra ny fampiharana ny lalàna an' ady ao amin' ny faritra manontolo na sasantsasany natao hampiharana azy, ka ny fomba arahina amin' ny fandraisana sy fampielezana io didim-panjakana io, dia ireo izay voalaza ao amin' ny andininy faha-2 sy faha-3 etsy ambony.

TOKO II

Ny vokatra ny fanambarana ny fampiharana ny lalàna an' ady

And. 6. — Ny fanambarana ny fampiharana ny lalàna an' ady dia mahatonga ny manampahefana miaramila hisolo avy hatrany tsy ilàna fombafombany ny manampahefana sivily ao amin' izay mikasika ny fiarovam-pirenena sy ny fitandroana ny filaminana. Izany dia mety hiteraka fanalana eo am-pelatanan' ny sivily ny fahefany eo amin' ny andraikiny hafa andavanandro.

Ho atao araky ny fomba sy fepetra voalaza manaraka ny fisoloan-toerana sy famindram-pahefana ho an' ireo manampahefana miaramila voatondro etsy amin' ny fizarana voalohany ao amin' ity toko ity.

FIZARANA VOALOHANY

IREO MANAMPAHEFANA MIARAMILA TOMPON' ANDRAIKITRA

And. 7. — Ireto avy ireo miaramila handray ireo fahefana voalaza ao amin' ny andininy faha-6 etsy ambony :

— Amin' ny Nosy manontolo : ny Lehiben' ny Governemanta na izay manampahefana miaramila notendreny;

— Amin' ny faritany : ny manamboninahitra ambony laharana indrindra ary ny tranainy indrindra ao amin' izany laharana izany na ny manampahefana miaramila iray notendren' ny Lehiben' ny Governemanta izay antsoina hoe governora miaramila mpitondra ny faritany;

— Amin' ny fileovana : ny manamboninahitra ambony laharana indrindra ary tranainy indrindra ao amin' izany laharana izany izay antsoina hoe *préfet* miaramila;

— Amin' ny vakim-pileovana : ny lehiben' ny andiamaramila mitoby ao amin' ny vakim-pileovana na raha tsy misy izany, ny lehiben' ny Zandarimaria eo an-toerana;

— Amin' ny boriboritan' sy ny kaomina ambanivohitra, ny lehiben' ny andian' ny Zandarimaria.

FIZARANA II

NY FANALANA NY FAHEFANA EO AMIN' NY MPITONDRA SIVILY

And. 8. — Afa - tsy ny momba ny fiarovam - pirenena sy ny fitandroana ny filaminana, ireo manampahefana sivily dia manchy ny andraikiny araka ny fahefana eo am-pelatanany, raha tsy ny manampahefana miaramila tompon' andraikitra eo an-toerana angaha no nanala manokana izany fahefana izany taminy.

Fanapahan-kevitra avy amin' ny manampahefana miaramila tompon' andraikitra no manala ny fahefana rehetra na ny fahefana sasantsasany eo am-pelatanan' ny sivily, ary io fanapahan-kevitra io no mamaritra ny fahefana esorina. Io fanapahan-kevitra io izay vita an-tsoratra dia ampahafantarina miaraka amin' ny vava ilay mpiasam-panjakana noesorim-pahefana izay tsy maintsy mampan-dre ireo lehibe mpifehy azy.

Ilay mpiasam-panjakana noesorim-pahefana dia manolotra eo no ho eo ny raharahany eo am-pelatanan' ny manampahefana miaramila, manatanteraka ny baiko izay omena azy ary mampan-dre hatrany ny lehibe amin' izay ataony.

FIZARANA III

FAMPIASAN' IREO MIARAMILA NY FAHEFANA NOMENA AZY

§ 1 : Fitandroana ny filaminana :

And. 9. — Mba ho fitandroana ny filaminana ireo manampahefana voatanisa ao amin' ny andininy faha-7, na dia misy fepetran' ny didy aman-dalàna tsy mifanaraka amin' izany aza, dia mahazo :

1° Mandrara ny fifamoivoizan' ny olona sy ny flara isan-karazany ao amin' ny toerana voatondro ary mandritry ny fotoana voafetra;

de la loi martiale, un fanion rouge est hissé au-dessous du drapeau national, sur les édifices et bâtiments publics, brandi et porté partout où besoin sera.

Art. 5. — Il est mis fin à l'application de la loi martiale sur tout ou partie des circonscriptions où elle a été proclamée, par décret du Chef du Gouvernement pris et diffusé dans les conditions fixées aux articles 2 et 3 ci-dessus.

CHAPITRE II

Des conséquences de la proclamation de la loi martiale

Art. 6. — La proclamation de la loi martiale a pour effet de substituer immédiatement et sans autre formalité, l'autorité militaire à l'autorité civile dans les domaines de la défense, de la police et du maintien de l'ordre. Elle peut entraîner le dessaisissement de l'autorité civile dans les autres domaines habituels de son activité.

Substitution de pouvoirs et dessaisissement s'effectuent dans les conditions et limites ci-après déterminées, au profit de l'autorité militaire telle que définie à la section I du présent chapitre.

SECTION I

AUTORITÉS MILITAIRES COMPÉTENTES

Art. 7. — Sont compétentes pour exercer les pouvoirs indiqués à l'article 6 ci-dessus les autorités militaires suivantes :

— A l'échelon national, le Chef du Gouvernement ou une autorité militaire désignée par lui;

— A l'échelon provincial, l'officier le plus ancien dans le grade le plus élevé ou une autorité militaire désignée par le Chef du Gouvernement qui prend le titre de Gouverneur militaire de la province;

— A l'échelon préfectoral, l'officier le plus ancien dans le grade le plus élevé qui prend le titre de préfet militaire;

— à l'échelon sous-préfectoral, le commandant de la formation militaire stationnée dans la sous-préfecture, ou à défaut, le commandant local de la Gendarmerie nationale;

— A l'échelon des arrondissements administratifs et des communes rurales, le chef de poste de Gendarmerie.

SECTION II

DESSAISISSEMENT DE L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE CIVILE

Art. 8. — En dehors des domaines de la défense, du maintien de l'ordre et de la police, les autorités administratives civiles continuent d'exercer les pouvoirs dont elles sont détentrices, à moins qu'elles en aient été spécialement dessaisies par l'autorité militaire localement compétente.

Le dessaisissement de l'autorité civile, soit totalement, soit partiellement, résulte d'une décision de l'autorité militaire compétente qui en précise la portée. Cette décision écrite est notifiée sans délai à l'agent public dessaisi qui doit en aviser ses supérieurs hiérarchiques.

L'agent dessaisi met immédiatement son service à la disposition de l'autorité militaire, exécute les instructions qui lui sont données et, en tout cas, rend compte de son action.

SECTION III

EXERCICE DES POUVOIRS PAR L'AUTORITÉ MILITAIRE

§ 1 : Maintien de l'ordre :

Art. 9. — Afin d'assurer le maintien de l'ordre, et nonobstant toutes dispositions législatives ou réglementaires contraires, les autorités énumérées à l'article 7 pourront décider les mesures suivantes :

1° Interdiction de la circulation des personnes et des véhicules dans certains lieux fixés à des heures déterminées;

2° Mampihataka na mampihitso-ponenana izay olona tsy mponina ao amin' ny faritra iharan' ny lalàna an' ady;

3° Manangana faritra fiarovana na fitandroana ny fandriam-pahalemana, ka hisy fepetra handamina ny fitoeran' ny olona ao anatin' izany;

4° Mandrara izay olona rehetra mety hanimba ny asan' ny manam-pahefana, tsy hitoetra ao amin' ny faritany manontolo, na ao amin' ny faritany sasantsasany iharan' ny lalàna an' ady;

5° Mandrara ny fivorivorianana sy famorian' olona mihoatry ny folo;

6° Manakatona vonjimaika ny trano fanaovan-danonana isan-karazany sy ny toerana hafa rehetra misokatra ho an' ny besinimaro;

7° Mandrara ny fivarotana zava-pisotro misy alikaola rehetra;

8° Manakatona vonjimaika ny tranom-piyavahana rehetra;

9° Manara-maso akaiky, na mandrara ny zavatra avoaka an-tsoratra na amin' ny alàlan' ny feo, ny fandaharana amin' ny radio na télévision, ny taratasy na zavatra alefa amin' ny paositra sy ny resaka an-tarobỳ.

And. 10. — Azony atao koa, raha ilaina hitandroana ny filaminana :

1° Ny mamoka didy fanerena olona sy fakana fananana;

2° Ny mandidy ny olona hanolotra eo ampelatanan' ny Fanjakana ny fiadiana isan-karazany sy ny bala any aminy : tsy ao anatin' izany anefa ireo mpiasam-panjakana nahazo alàlana manokana hitana fiadiana noho ny asany.

§ 2 : Fanaparitahana ny fihetsiketsehana sy ny fitangoron-goronana :

And. 11. — Ny manampahefana miaramila tompon' andraikitra dia hampanao filazana eny amin' ny toerana misy ny fihetsiketsehana na ny fitangorogoronana eny amin' ny arabe sy ny kianja akaikiny ary na aiza na aiza mety hilàna izany, fa hampiasaina ny herin' ny tafika, izao ankehitriny izao mba hamerenana ny filaminam-bahoaka. Hisy faneva mena ambanin' ny sainam-pirenena hasandratra sy hoentina amin' izay toerana nanaovana ny fanambarana. Amin' izay famantarana izay fotsiny, dia hanjary heloka bevava ny fitangorogoronana ary hampiasana hery ny fanaparitahana izany fitangorogoronana izany, araka ny fepetra voalazan' ny andininy faha-12 eto ambany.

And. 12. — Raha vao mitsangana ny faneva mena ka tsy miparitaka eo no ho eo ny mpanao fihetsiketsehana na ny olona mitangorona, dia hisy baiko in-telo hataon' ny mpifehy ny andia-miaramila manao hoe :

— Efa voambara fa mihatra ny lalàna an' ady. Miparitaha. Baiko voalohany izao;

— Miparitaha, fa hitifitra izahay, baiko faharoa izao;

— Baiko fahatelo sady farany, miparitaha fa manomboka amin' izay ny fitifirana.

Vita izay baiko telo izay, ka tsy mbola miparitaka ihany ny olona mitangorogorona dia asain' ny manam-pahefana tompon' andraikitra fitifirana izy ireo.

And. 13. — Na aloha na mandritra ny fanomezana baiko miparitaka, raha manao an-keriny amin' ny tenan' olona na amin' ny fananan' olona ireo mipitangorogorona, dia omena miaraka amin' ny vava ny baiko fitifirana.

§ 3 : Fahafana mikasika ny filaminana :

And. 14. — Ho fampihitso-ponenana izay voalaza eo amin' ny andi-

2° Eloignement ou assignation à résidence fixe de toutes les personnes qui n'ont pas leur domicile dans les milieux soumis à la loi martiale;

3° Institution de zones de protection ou de sécurité dans lesquelles le séjour des personnes est réglementé;

4° Interdiction de séjour sur tout ou partie de la circonscription dans laquelle la loi martiale a été proclamée à toute personne dont la présence est de nature à nuire à l'action des pouvoirs publics;

5° Interdiction de tout rassemblement et de toute réunion groupant plus de dix personnes;

6° Fermeture provisoire de toutes les salles de spectacles et de tous autres lieux ouverts au public;

7° Interdiction de vendre des boissons alcooliques et hygiéniques;

8° Fermeture provisoire de tous les édifices cultuels;

9° Contrôle ou interdiction des publications écrites ou sonores, des émissions radiophoniques ou de télévision, des échanges téléphoniques ou postaux.

Art. 10. — Dans le cadre des nécessités du maintien de l'ordre, pourront également être décidées :

1° Les réquisitions des personnes et des biens;

2° La remise des armes de toutes catégories et des munitions appartenant aux particuliers, à l'exception de celles qui sont détenues par les agents publics régulièrement autorisés à cet effet, en raison de leur qualité.

§ 2 : Dispersion des manifestations et attroupements :

Art. 11. — L'autorité militaire compétente fera déclarer, sur les lieux des manifestations ou attroupements, dans les rues et places publiques avoisinantes et partout où cela paraîtra nécessaire, que la force militaire va être déployée, à l'instant pour rétablir l'ordre public. Un fanion rouge surmonté d'un drapeau national sera brandi et porté partout où la déclaration sera faite. A ce seul signal, tous attroupements deviendront criminels et seront dispersés par la force, dans les conditions prévues à l'article 12 ci-dessous.

Art. 12. — Faute pour les manifestants ou les personnes attroupées, de se disperser immédiatement au signal du drapeau rouge, il leur sera fait par le commandant de la troupe, trois sommations exprimées en ces termes :

— La loi martiale a été proclamée. Dispersez-vous. Première sommation;

— Dispersez-vous, l'on va faire feu, deuxième sommation;

— Dispersez-vous, l'on fait feu, troisième et dernière sommation.

Au terme de ces trois sommations, si les personnes attroupées ne se sont pas dispersées, il sera donné l'ordre d'ouvrir le feu par l'autorité militaire compétente.

Art. 13. — L'ordre d'ouvrir le feu sera immédiatement donné si, avant ou pendant les sommations, les personnes attroupées commettent des violences contre les personnes ou les biens.

§ 3 : Pouvoirs de police :

Art. 14. — En application des dispositions de l'article 6 ci-dessus et pour la répression des infractions à la loi martiale, les tribunaux militaires ont le droit de saisir les autorités

— Mitazona izay olona ahina ho nandika ny lalàna, ka tsy mihotra ny fola andro ny faharetan' izany fitazonana izany.

And. 15. — Ny manampahefana tompon' andraikitra eo an-toerana, na ny aty amin' ny foibe, no mampihatra ireo fepetra voalaza eo amin' ny andininy faha-9 ka hatramin' ny faha-13; hanoaka didy izy amin' izany ka hampahafantarina na aiza na aiza ilàna azy, araka ny fomba tandrin' izany.

Amin' ny fanatanterahana ireo fepetra ireo, dia ampiasain' ny manampahefana miaramila tompon' andraikitra ny foloahindahy sy ny polisy, ny sampan-draharaham-panjakana, ary raha ilàna izany, ny vata-tenan' ny olona tsirairay avy sy ny fananany amin' ny alàlan' ny didy fanerena.

FIZARANA IV

FOMBA FIASAN' NY FITSARANA

And. 16. — Afa-tsy izay fepetra manokana voalaza amin' ity fizarana ity dia tsy misakana ny asa fanaon' ireo antokom-pitsarana ny fanambarana ny fampiharana ny lalàna an' ady.

And. 17. — Azon' ny manampahefana miaramila tompon' andraikitra ao an-toerana atao, ny mandrava na mampihatra ny fotoana fitsarana, na mandidy ny hanaovana azy tsy hatrehan' ny besinimaro, sy ao ambanin' ny fiarovana ny foloalindahy. Hampahafantarina an-tsoratra ny mpitsara ao amin' ny fampanoavana lalàna izany fanapahana izany, ka io no hampandre ny lehibe mifehy azy.

And. 18. — Raha voambara ny fampiharana ny lalàna an' ady dia afidran' ny Fitsarana ady heloka andavanandro miadidy ny faritany amin' ny fitsarana miaramila sy ny sampan-pitsarana miaramila, ny fahefana ananany momba ny fitsarana ny heloka mikasika ny fisoran' ny Fanjakana, ny Fanorenana-panjakana, ny filaminana sy ny fandriampahademan' ny vahoaka na sivily na miaramila ny tompon-keloka, ny mpifombon-keloka, ny mpiray tsikombakomba aminy.

Torak' izany dia ny fitsarana miaramila na ny sampam-pitsarana miaramila ihany, no manana fahefana hitsara ny fandikana an' ity hitsivolana ity.

And. 19. — Rahefa voambara ny fampiharana ny lalàna an' ady, ary raha ilàna izany, dia azo atao ny tsy manaraka ny fepetra voalaza ao amin' ny toko faha-II, fizarana voalohany amin' ny Fehezan-dalàna mikasika ny raharaham-pitsaran' ny Fanompoam-pirenena, ka atangana ny sampam-pitsarana miaramila, amin' ny alàlan' ny didy ataon' ny Filoha voalohany ao amin' ny Fitsarana ambony, araka ny fangatahana ataon' ny Tonika mpampanoa voalohany ao amin' io fitsarana io.

Mpitsara sivily tendren' ny didy ataon' ny Filoha voalohany no ho mpitarika ny fitsarana miaramila sy ireo sampam-pitsarana miaramila. Mpitsara miaramila efatra tendren' ny governora miaramila mifehy ny faritany no manampy azy. Ny manampahefana miaramila tompon' andraikitra dia mahazo manendry, raha ilàna izany, mpitsara miaramila mpisolo toerana.

And. 20. — Rahefa voasambotra ny mpandika lalàna dia mahazo fampahafantarana an-bava na an-tsoratra avy amin' ny mpitsara ao amin' ny fampanoavan-dalàna tompon' andraikitra izy fa hatolotra ho tsarain' ny fitsarana miaramila na ny sampam-pitsarana miaramila. Ampahafantarin' ireo mpitsara azy ny karazan-keloka vitany sy ny fepetra milaza ny sazy fampiharana aminy, rahefa hita ny fitanana an-tsoratra momba ny fisamborana azy.

Tsy anaovana tarafasim-piampangana izany.

Eo anatrehan' ny fitsarana miaramila na ny sampam-pitsarana miaramila, ny mpitsara mpampanoa ny lalàna ao amin' ny faritra iadidiana, na, raha tsy izany, dia manamboninahitra iray tendren' ny manampahefana miaramila tompon' andraikitra, no mitondra ny fiampangana.

And. 21. — Tsy ampiharina ny fepetra voalazan' ny Fehezan-dalàn' ny fomba arahina amin' ny ady heloka sy ny Fehezan-dalàn-pitsarana mikasika ny fanompoam-pirenena, fa aroso mivantana ho tsaraina ny fandikan-dalàna izay anjaran' ny fitsarana miaramila ny mitsara azy, ho fampiharana ny andininy faha-18 sy ny manaraka etsy ambony.

Miatrika fitsarana irery ny voampanga na miaraka amin' izay mpiaro tiany, raha misy afaka hiaro azy avy hatrany amin' io fotoana io.

Raha fanamelohan-ko faty no mety bihatra amin' ilay voampanga, dia tsy maintsy manana mpiaro izy.

— Garder à vue les citoyens soupçonnés d'avoir commis une infraction, pendant une durée ne pouvant excéder dix jours.

Art. 15. — Les mesures édictées aux articles 9 à 13 inclus sont prises par l'autorité locale ou centrale compétente. Elles font l'objet de décisions publiées partout où cela est nécessaire et dans les formes appropriées.

Pour l'exécution de ces mesures, l'autorité militaire habilitée dispose des forces armées et police, des services publics et, en tant que de besoin, de la personne et des biens des citoyens par voie de réquisition.

SECTION IV

FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS

Art. 16. — La proclamation de la loi martiale ne fait pas obstacle au fonctionnement normal des juridictions administratives et judiciaires, sous réserve des dispositions particulières de la présente section.

Art. 17. — L'autorité militaire localement compétente peut interdire ou suspendre la tenue des audiences ou décider qu'elles se dérouleront à huis clos et sous la protection de la force armée. Ces décisions sont notifiées par écrit au magistrat du Ministère public, lequel en rend compte à ses supérieurs hiérarchiques.

Art. 18. — Dès sa proclamation, les juridictions répressives de droit commun, dans les ressorts desquels la loi martiale est en vigueur, transfèrent leur compétence au tribunal militaire et à ses sections, pour la connaissance de toutes infractions contre la sûreté de l'Etat, contre la Constitution, contre l'ordre et la paix publiques, quelle que soit la qualité des auteurs, co-auteurs et complices.

Les infractions à la présente ordonnance sont de même et dans les mêmes conditions, de la seule compétence du tribunal militaire ou de ses sections.

Art. 19. — Par dérogation aux dispositions du chapitre II, du titre I du livre premier du Code de justice du Service national, lorsque la loi martiale a été proclamée, et en tant que de besoin, il est créé des sections du tribunal militaire par ordonnance du Premier Président de la Cour d'appel prise sur réquisitions du procureur général près de cette Cour. Le tribunal militaire ainsi que ses sections sont présidées par des magistrats civils, désigné par ordonnance du Premier Président. Ils sont assistés de quatre juges militaires désignés par le Gouverneur militaire de la province. En tant que de besoin des juges militaires suppléants peuvent être désignés par les autorités militaires compétentes.

Art. 20. — Les délinquants arrêtés sont traduits devant le tribunal militaire ou ses sections à la suite d'une notification verbale ou écrite faite par le magistrat du Ministère public compétent. Celui-ci leur fera connaître la nature des infractions commises et les textes de répression applicables, au vu du procès-verbal d'arrestation.

Il n'est pas dressé d'acte d'accusation.

Devant le tribunal militaire ou ses sections, l'accusation est soutenue par le magistrat du Ministère public du ressort ou à défaut, par un officier désigné par l'autorité militaire compétente.

Art. 21. — Par dérogation aux dispositions du Code de procédure pénale et du Code de justice du service national, les infractions dont la connaissance appartient au tribunal militaire, en application des articles 18 et suivants ci-dessus, sont portées directement à l'audience.

L'accusé comparait seul ou assisté d'un défenseur de son choix s'il peut en être trouvé un qui soit immédiatement disponible. L'assistance d'un défenseur est obligatoire si l'accusé encourt la peine de mort.

Eo amin' ny fotoam-pitsarana no hanaovana ny famotorana, ary avoaka eo no ho eo ny didim-pitsarana.

Tsy azo angatahana fanovana na fandravana izay didim-pitsarana mivoaka.

Afa-tsy ny fepetra momba ny taratasin' ady sy ny fombam-pitsarana arahina tsy manan-kery, dia mbola azo ampiharina ny fihetsika hafa rehetra momba ny fombam-pitsarana arahina voalazan' ny Fehezan-dalam-pitsarana mikasika ny fanompoampirenena izay tsy mifanohitra amin' ny fepetran' ity hitsivolana ity.

TOKO III

Fanasaziana sy fepetra samihafa

And. 22. — Adidin' ny olona tsirairay avy ny manampy ny manampahafana miaramila, raha vao mivoaka ny fampiharana ny lalana an' ady, sy ny manatanteraka ny didy fanerena nampahalalaina azy.

Ny fandikana an' ity andininy ity, dia hotsaraina araka izay voalazan' ny andininy faha-18 ka hatramin' ny faha-21, ary mety hahavoasazy an-tranomaizina herintaona.

And. 23. — Raha toa ireo mpitangorongorona niparitaka talohan' ny nanomezana baiko, na vantany vao tapitra ny baiko farany indrindra voalazan' ny andininy faha-12, ka tsy nanao an-keriny tamin' ny tenan' olona na tamin' ny fananan' olona izy ireo, dia ny mpitarika na ny mpitaona ny fihetsike-tehana (na ny fitangorongoronana voarara) ihany no hatolotra ny fitsarana miaramila.

Ireto avy ny sazy hampiharina amin' izy ireo :

— Telo taona an-tranomaizina, raha tsy nitam-piadiana ny mpitangorongorona;

— Dimy taona an-tranomaizina raha toa nitana kobay, vato, na kanonta hafa;

— Folo taona an-tranomaizina, raha toa nitondra fiadiana maranitra ny mpitangorongorona na maromaro tamin' izy ireo.

— Asa an-tery vozona mandra-pahafaty na fanamelohan-ko faty, raha toa ny mpitangorongorona na maromaro tamin' izy ireo, nitondra basy na zava-mipoaka, na karazany inona na inona.

And. 24. — Raha toa nanao an-keriny tamin' olona na tamin' ny fananan' olona ireo mpitangorongorona, na tsy niparitaka taorian' ny baiko farany voalazan' ny andininy faha-12, dia izay voasambotra amin' izy ireo no hiharan' ny iray amin' ireto sazy ireto :

— Telo taona an-tranomaizina, raha toa tsy nitam-piadiana;

— Dimy taona an-tranomaizina, raha toa nitana kobay, na vato na kanonta;

— Folo taona an-tranomaizina, raha nitana fiadiana maranitra;

— Asa an-tery vozona mandra-pahafaty, raha nitana basy na zava-mipoaka na karazany inona na inona;

— Fanamelohan-ko faty, raha voaporofa fa nampiasa fiadiana namelezana olona na fananan' olona.

Amin' ny tarehin-javatra voalazan' ity andininy ity dia helohin-ko faty ny mpitarika sy ny mpitaona ny fitangorongorona.

And. 25. — Na iza na iza mandà tsy hanaraka na tsy hanatanteraka ny fanapahana nataon' ny manam-pahafana tompon' andraikitra ho fampiharana an' izao hitsivolana izao, indrindra ny andininy faha-9 sy faha-10, dia ho saizana herintaona an-tranomaizina izy.

And. 26. — Ny fepetra voalazan' ny andininy faha-22 ka hatramin' ny faha-25, dia tsy misakana ny fampiharana sazy mafimafy kokoa noho izay fepetra tondroin' ny fehezandalana momba ny ady heloka, na ny lalana manokana hafa natao hamaizana ny fandikana lalana.

And. 27. — Tsy ampiharina amin' izany ny fepetra ankapobeny momba ny sazy mihantona sy ny anton-javatra mety hanalefahana ny sazy.

L'instruction est effectuée à l'audience et la décision rendue séance tenante.

Aucune voie de recours ne peut être exercée contre la décision rendue.

Toutes autres règles de procédure prévues par le Code de justice du Service national non contraires aux dispositions de la présente ordonnance, demeurent applicables, à l'exception des dispositions relatives aux nullités d'acte et de procédure.

CHAPITRE III

Pénalités et dispositions diverses

Art. 22. — Tout citoyen a l'obligation de prêter son concours à l'autorité militaire dès proclamation de la loi martiale et d'exécuter les réquisitions qui lui sont notifiées.

Toute infraction au présent article sera jugée, ainsi qu'il est dit aux articles 18 à 21, et est passible d'une peine d'un an d'emprisonnement.

Art. 23. — Dans le cas où les personnes attroupées se seraient dispersées, sans exercer de violence contre les personnes ou les biens, soit avant soit immédiatement après la dernière sommation prévue à l'article 12, les organisateurs ou instigateurs de la manifestation interdite (ou de l'attroupement) seront seuls traduits devant le tribunal militaire.

Ils seront punis des peines suivantes :

— Trois ans d'emprisonnement si l'attroupement n'était pas armé;

— Cinq ans d'emprisonnement si les personnes attroupées ou plusieurs d'entre elles étaient porteurs de bâtons, pierres et autres objets contondants;

— Dix ans d'emprisonnement si les personnes attroupées ou plusieurs d'entre elles étaient porteurs d'armes blanches;

— Les travaux forcés à perpétuité ou la peine de mort si les personnes armées ou plusieurs d'entre elles étaient porteurs d'armes à feu ou d'explosifs de quelque nature que ce soit.

Art. 24. — Dans le cas où les personnes attroupées se seraient livrées à des violences contre les personnes ou les biens ou ne se seraient pas dispersées après la dernière sommation prévue à l'article 12, celles qui seront arrêtées, seront punies :

— De trois ans d'emprisonnement si elles étaient sans armes;

— De cinq ans d'emprisonnement si elles étaient porteurs de bâtons, pierres et autres objets contondants;

— De dix ans d'emprisonnement si elles étaient porteurs d'armes blanches;

— Des travaux forcés à perpétuité si elles étaient porteurs d'armes à feu ou d'explosifs de quelque nature que ce soit;

— De la peine de mort si elles sont convaincues d'avoir utilisé une arme contre les personnes ou les biens.

Dans les circonstances prévues au présent article, les organisateurs et instigateurs de l'attroupement seront punis de la peine de mort.

Art. 25. — Quiconque refusera de se soumettre ou d'exécuter les décisions prises par l'autorité compétente, en exécution de la présente ordonnance et notamment de ses articles 9 et 10, sera puni d'un an d'emprisonnement.

Art. 26. — Les dispositions des articles 22 à 25 inclus ne font pas obstacle à l'application des peines plus fortes qui seraient prévues, en répression des infractions commises, par le Code pénal ou des lois particulières.

Art. 27. — Les dispositions de droit commun relatives aux faits et aux circonstances atténuantes ne sont pas applicables.

And. 28. — Tsy azo tanaana ho tompon' andraikitra ny Fanjakana na ny mpandraharahany, amin' ny anaran' ny tenany manokana, noho ny fahavoazana mety mitranga vokatry ny fampiharana ny lalana an' ady.

Ny hany azo anomezana onitra dia ny zavatra nateraky ny didy fanerena hiasa, hanao raharaha, hampiasana fananana na fakana azy.

And. 29. — Na dia eo aza ny lalana an' ady, dia mbola mizaka ny zony rehetra iantohan' ny Fanorenam-panjakana ihany ny olona tsirairay avy, zo izay tsy miato noho ity hitsivolana ity, na noho ireo fepetra noraisina hampiharana azy.

And. 30. — Raha vao vita ny fanambarana ny fampiharana ny lalana an' ady, dia heverina ho voarain' ny didy fanerena, ka tsy ilana hampahafantarina azy akory izany fanapahana izany, ny antokon-draharahan-panjakana na ny sampan-draharaha tsy an' ny Fanjakana mikasika an' ireto lafin-javatra manaraka ireto :

- Ny Paositra sy ny Fifandraisan-davitra;
- Ny *Radio* sy ny *Télévision*;
- Ny Rano sy ny Hery;
- Ny Famatsiana;
- Ny Raharahan' ny dokoteram-biby sy ny labatoara;
- Ny Fitaterana an-tanety, an' habakabaka, an-drenirano sy an-dranomasina;
- Ny Sampan-draharahan' ny fahasalamana sy ny hôpitaly;
- Ny Sampan-draharahan' ny *voirie*.

And. 31. — Hotondroin' ny didim-panjakana raha ilaina, ny fombafomba hampiharana an' ity hitsivolana ity.

And. 32. — Havoaka ao amin' ny *Gazetim-panjakana* izao hitsivolana izao.

Hotanterahina ity fa lalàm-panjakana.

Natao teto Antananarivo, ny 27 aogositra 1972.

Gabriel RAMANANTSOA.

Avy amin' ny Lehiben' ny Governemanta :

Ny *Mpitahiry ny Kasem-panjakana*
sady Minisitry ny Fitsarana,

Jacques ANDRIANADA.

Ny *Lieutenant-Colonel R. RATSIMANDRAVA,*
Mpifehy ny Zandarimaria nasionaly
sady Minisitry ny Atitany.

Art. 28. — L'Etat, ni aucun de ses agents à titre individuel, ne peut être tenu pour responsable des préjudices pouvant résulter de l'application de la loi martiale.

Seules pourront faire l'objet d'indemnisation les conséquences des réquisitions d'emploi, de service, d'usage, ou de propriété.

Art. 29. — Les citoyens continuent, nonobstant la loi martiale, d'exercer tous les droits garantis par la Constitution dont la jouissance n'est pas suspendue par la présente ordonnance ou les textes et décisions pris pour son application.

Art. 30. — Dès proclamation de la loi martiale, sont considérés comme réquisitionnés sans qu'il soit nécessaire de leur notifier une quelconque décision de réquisition, les services publics ou entreprises privées intervenant dans les domaines suivants :

- Postes et Télécommunications;
- Radiodiffusion et Télévision;
- Eau et énergie;
- Ravitaillement;
- Service vétérinaire et abattoir;
- Transports terrestres, aériens, fluviaux et maritimes;
- Service de santé et hôpitaux;
- Service de la voirie.

Art. 31. — Des décrets préciseront en tant que de besoin les modalités d'application de la présente ordonnance.

Art. 32. — La présente ordonnance sera publiée au *Journal officiel*.

Elle sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Tananarive, le 27 août 1972.

Gabriel RAMANANTSOA.

Par le Chef du Gouvernement :

Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,

Jacques ANDRIANADA.

Le Lieutenant-Colonel R. RATSIMANDRAVA,
Commandant la Gendarmerie nationale,
Ministre de l'Intérieur.

ANNEXE 24 – ORDONNANCE N° 75-008 DU 26 MARS 1975
AJOUTANT UN ALINEA 6 A L'ARTICLE 21 DE L'ORDONNANCE N° 72-020 DU 27 AOÛT
1972 RELATIVE A LA PROCLAMATION DE LA LOI MARTIALE POUR LE MAINTIEN
DE L'ORDRE (*JOURNAL OFFICIEL* DU 5 AVRIL 1975, P. 999, MADAGASCAR)

EXPOSE DES MOTIFS DE L'ORDONNANCE

ajoutant un alinéa 6 à l'article 21 de l'ordonnance n° 72-020 du 27 août 1972 relative à la proclamation de la loi martiale pour le maintien de l'ordre.

Afin d'éviter aux victimes d'une infraction de saisir les juridictions civiles d'une action différente de l'action pénale déjà intentée par le ministère public en vue de la réparation du préjudice subi du fait de cette infraction, le Code de procédure pénale prévoit en leur faveur la possibilité d'en réclamer la réparation devant la juridiction répressive.

Il s'agit là d'une disposition dont la commodité n'est pas à démontrer car elle répond à des soucis de rapidité et d'économie.

Pour des considérations inhérentes aux infractions soumises les plus couramment au tribunal militaire, l'article 7 du Code de justice du Service national ne prévoit pas la possibilité pour ces juridictions de statuer sur les intérêts civils.

Ces considérations ne rentrent pas en ligne de compte lorsqu'il s'agit d'infractions soumises au tribunal militaire siégeant conformément à la loi martiale pour les raisons suivantes :

1° La plupart de temps, ce tribunal connaîtra d'infractions susceptibles d'avoir causé des préjudices à des tiers;

2° Il paraît préférable, étant donné l'urgence et l'applicabilité de la loi martiale pour une période déterminée présumée relativement brève, de lui permettre de vider intégralement tout le contentieux engendré par les faits qui sont soumis à son examen.

Tel est l'objet de la présente ordonnance qui est d'application immédiate, étant une loi de procédure.

ORDONNANCE N° 75-008-O/DM

ajoutant un alinéa 6 à l'article 21 de l'ordonnance n° 72-020 du 27 août 1972 relative à la proclamation de la loi martiale pour le maintien de l'ordre.

Le Directoire militaire,

Vu l'ordonnance n° 72-020 du 27 août 1972 relative à la proclamation de la loi martiale pour le maintien de l'ordre,

Vu l'ordonnance n° 75-001-O/DM du 11 février 1975 portant création du Directoire militaire,

Vu le décret n° 75-001/DM du 11 février 1975 proclamant la loi martiale,

Vu l'ordonnance n° 62-052 du 20 septembre 1962 portant proclamation du Code de procédure pénale Malagasy,

Vu l'ordonnance n° 62-106 du 1^{er} octobre 1962 portant promulgation du Code de justice du Service national,

Ordonne :

Article premier. — Il est ajouté à l'article 21 de l'ordonnance n° 72-020 du 27 août 1972 relative à la proclamation de la loi martiale pour le maintien de l'ordre, un alinéa 6 ainsi conçu :

«Par dérogation aux dispositions de l'alinéa premier de l'article 7 du Code de justice du Service national, toute personne morale ou physique qui se prétend lésée par les infractions

soumises au tribunal militaire constitué et siégeant conformément à la présente ordonnance pourra se constituer partie civile et réclamer devant cette juridiction réparation de tout préjudice subi. Il sera statué par la décision de condamnation.»

Art. 2. — La présente ordonnance entrera en vigueur dès publicité par émissions radiodiffusées. Elle sera publiée au *Journal officiel* de la République.

Elle sera exécutée comme loi de l'Etat.

Promulguée à Tananarive, le 26 mars 1975.

Pour le Directoire militaire :

Le Président,

Le Général Gilles ANDRIAMAHAZO.

Par le Président du Directoire militaire :

Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,

Modeste-Robert VENANCE.

Le Ministre de l'Intérieur,

SAMBSON Gilbert.

REPOBLIKA MALAGASY

DIRECTOIRE MILITAIRE

ORDONNANCES

EXPOSE DES MOTIFS DE L'ORDONNANCE portant maintien de l'état de nécessité nationale

A la suite des événements de mai 1972, usant des pouvoirs spéciaux que lui confère l'article 12-4 de la constitution du 29 avril 1959, le Président de la République proclama le 13 mai 1972, par décret n° 72-139, l'état de nécessité nationale. L'ordonnance n° 72-001 en date du 5 juin 1972 est intervenue, avec effet rétroactif.

Aux termes de son article 7, la durée maximum de l'état de nécessité nationale qu'elle institue est de trois ans. Proclamé le 13 mai 1972, celui-ci prendra fin le 13 mai 1975.

Les événements de février 1975 ont aggravé la situation qui a motivé la proclamation de l'état de nécessité nationale en 1972. Il y a donc lieu de proroger la durée de celui-ci.

Tel est l'objet de la présente ordonnance.

ORDONNANCE N° 75-010-O/DM
portant maintien de l'état de nécessité nationale

Le Directoire militaire,

Vu l'ordonnance n° 72-001 du 5 juin 1972 relative à l'état de nécessité nationale,

Vu l'ordonnance n° 75-001-O/DM du 11 février 1975 portant création d'un Directoire militaire,

Vu l'ordonnance n° 75-001-O/DM *bis* du 11 février 1975 conférant au Directoire militaire les attributions, pouvoirs et prérogatives de Chefs d'Etat et de Gouvernement,

Vu le décret n° 72-139 du 13 mai 1972 proclamant l'état de nécessité nationale sur toute l'étendue du territoire de la République,

Ordonne :

Article premier. — L'état de nécessité nationale est maintenu jusqu'au 31 décembre 1977.

Toutefois, il pourra y être mis fin avant cette date par décret pris en Conseil des Ministres.

Art. 2. — La présente ordonnance sera publiée au *Journal officiel* de la République.

Elle sera exécutée comme loi de l'Etat.

Promulguée à Tananarive, le 11 avril 1975.

Pour le Directoire militaire :

Le Président,

Général Gilles ANDRIAMAHAZO.

Par le Président du Directoire militaire :

Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,

Modeste-Robert VENANCE.

Le Ministre de l'Intérieur,

Gilbert SAMBSON.

**ANNEXE 26 – LOI N° 91-011 DU 18 JUILLET 1991 RELATIVE AUX SITUATIONS
D'EXCEPTION (*JOURNAL OFFICIEL* DU 19 JUILLET 1991, P. 1130, MADAGASCAR)**

**Loi n° 91-011 du 18 juillet 1991
relative aux situations d'exception
(J.O. n° 2071 du 19.07.91, p. 1130 à 1134)**

Article premier - Constituent des situations d'exception, la situation d'urgence, l'état de nécessité nationale et la loi martiale.

Ils sont proclamés lorsque les circonstances l'exigent pour la défense de la République Démocratique de Madagascar, de l'ordre public et de la sécurité de l'Etat.

Art. 2 - La situation d'urgence, l'état de nécessité nationale de la loi martiale est proclamé par décret pris en conseil des Ministres, après avis de la Haute Cour Constitutionnelle et du Président de l'Assemblée nationale populaire.

Art. 3 - La situation d'exception est limitée dans le temps. Elle peut toutefois être prolongée dans les mêmes formes, par périodes ne pouvant excéder chacune la période initiale.

Elle prend fin de plein droit à l'expiration du délai fixé, à moins qu'il n'y soit mis fin avant, par décret pris en conseil des Ministres.

Art. 4 - La proclamation d'une situation d'exception confère au Président de la République des pouvoirs spéciaux nécessités par les circonstances pour lesquelles elle a été proclamée et met à sa disposition tous les moyens civils et militaires susceptibles d'être mis en œuvre à cet effet.

Art. 5 - Outre les pouvoirs qui lui sont reconnus expressément par la présente loi, le Président de la République peut, dans le cadre des pouvoirs spéciaux qui lui sont ainsi accordés, légiférer par voie d'ordonnances contresignées par les membres du Conseil Suprême de la Révolution, soumise avant leur promulgation à l'avis de la Haute Cour Constitutionnelle.

Art. 6 - Le droit de réquisition est ouvert, sans autres restrictions que celles prévues par la loi, sur toute zone territoriale soumise à une situation d'exception.

Les sanctions pénales applicables sont celles prévues aux articles 66 à 69 inclus de la loi n° 69-015 du 16 décembre 1969 relative aux réquisitions des personnes et des biens, selon les distinctions qui y sont établies.

Art. 7 - Des proclamations d'une situation d'exception, sont considérés comme réquisitionnés sans qu'il soit nécessaire de leur notifier une quelconque décision de réquisition, les services publics ou entreprises intervenant notamment dans les domaines suivants :

- Ravitaillement ;
- Eau et énergie ;
- Service de santé et hôpitaux ;
- Services vétérinaires ;
- Transports ;
- Postes et Télécommunications ;
- Radiodiffusion et Télévision ;
- Service de la voirie ;
- Etablissements bancaires ;
- Direction du Contrôle financier ;
- Services rattachés aux Institutions ;
- Ministère chargé de la Justice et juridictions ;
- Ministère chargé des Affaires étrangères ;
- Ministère chargé de l'Intérieur ;
- Ministère chargé de la Défense ;
- Ministère chargé des Finances et du budget ;
- Ministère chargé de la Production animale (Elevage et Pêche et des Eaux et Forêts.

Art. 8 - Sans préjudice de leur publication au *Journal officiel* de la République, le décret proclamant ou prorogeant une situation d'exception ainsi que ceux pris dans le cadre de cette situation deviennent obligatoires aussitôt qu'ils auront été portés à la connaissance du public notamment par diffusion à la radio, par *kabary* ou par tout autre mode de publicité.

Les actes réglementaires autres que les décrets, pris dans le cadre d'une situation d'exception, deviennent obligatoires aussitôt qu'ils auront reçu une publicité suffisante.

Art. 9 - Les dispositions pénales prévues par la présente loi ne font pas obstacle à l'application des peines plus fortes qui seraient édictées par le Code pénal ou des lois particulières en répression des infractions commises.

Art. 10 - Toute infraction à l'article 79 de la loi n° 90-031 du 21 décembre 1990 sur la communication commise en n'importe quel point du territoire national durant une situation d'exception sera obligatoirement punie de l'emprisonnement.

Art. 11 - Toutes les mesures prises au cours et en vertu d'une situation d'exception cessent d'avoir effet en même temps que prend fin la situation d'exception.

Art. 12 - En tout état de cause, la législation de droit commun demeure applicable en tout ce qui n'est pas contraire aux dispositions prévues, pour la situation d'exception en vigueur, par la présente loi ainsi que par les actes réglementaires pris pour son exécution.

TITRE II DISPOSITIONS PARTICULIERES

CHAPITRE PREMIER *De la situation d'urgence*

Art. 13 - La situation d'urgence peut être proclamée soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public ou à la sécurité de l'Etat, soit en cas d'événement qui, par leur nature et leur gravité, présentant le caractère de calamité publique.

Art. 14 - La situation d'urgence peut s'appliquer sur tout ou partie du territoire.

Le décret proclamant la situation d'urgence fixe la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles elle entre en vigueur.

Art. 15 - La situation d'urgence ne fait pas obstacle à la proclamation, dans la même zone territoriale, de la loi martiale qui est alors seule appliquée.

Art. 16 - La durée de la situation d'urgence est de quinze jours.

Elle peut être prolongée dans les conditions prévues par l'article 3 de la présente loi.

Art. 17 - La proclamation de la situation d'urgence confère de plein droit au Président de la République le pouvoir, par voie réglementaire :

1° D'instaurer le couvre-feu, en limitant ou en interdisant la circulation des personnes et des véhicules dans les lieux et heures fixés ;

2° D'interdire le séjour, dans tout ou partie de la circonscription à toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics : d'instituer des zones de protection ou de sécurité ou le séjour des personnes est réglementaire ;

3° D'ordonner la fermeture des salles de spectacles, dancings, casinos, débits de boissons et de tous autres lieux ouverts au public ;

4° D'ordonner la remise des armes de première, deuxième et troisième catégories définies par le décret n° 70-041 du 13 janvier 1970 et des munitions correspondantes appartenant aux particuliers ou détenues par eux et prescrire leur dépôt entre les mains des autorités et dans les lieux désignés à cet effet, sauf celles appartenant aux membres des Institutions.

Les armes et munitions remises en vertu de l'alinéa précédent donneront lieu à récépissé. Toutes dispositions seront prises pour qu'elles soient rendues à leur propriétaire en l'état où elles étaient lors de leur dépôt dès la levée de la situation d'urgence ;

5° D'ordonner des perquisitions à domicile de jour et de nuit au domicile des personnes dont les activités s'avèrent dangereuses pour l'ordre public ou la sécurité de l'Etat ;

6° De prendre toutes mesures pour assurer le contrôle de la presse des publications et des émissions de toute nature et interdire celles qui sont de nature à perturber l'ordre public ou à mettre en danger l'unité nationale ;

7° De prononcer l'assignation à résidence dans une circonscription territoriale ou une localité déterminée de toute personne résidant dans la circonscription fixée par le décret visé à l'article 14 dont l'activité s'avère dangereuse pour l'ordre et la sécurité publics ;

8° D'interdire à titre général ou particulier les réunions de nature à provoquer ou à entretenir le désordre.

Art. 18 - Le Président de la République peut déléguer certains de ces pouvoirs au Premier Ministre avec faculté de subdélégation aux Ministres et au Président du comité exécutif du Faritany ou du Fivondronampokontany territorialement concerné, notamment en matière de :

contrôle de la circulation des personnes et des véhicules ;

contrôle du ravitaillement ;

contrôle des armes.

Le décret proclamant la situation d'urgence comporte une délégation de pouvoirs pour les autorités administratives expressément désignées à l'effet de prendre par arrêté toutes mesures utiles dans un ou plusieurs domaines déterminés à l'alinéa ci-dessus pour assurer la sécurité et l'ordre publics des circonscriptions visées à l'article 14.

Art. 19 - La violation des décisions prises par l'autorité compétente, en application de l'article 17 de la présente loi, est punie d'un emprisonnement de trois mois à un an et d'une amende de 500 000 FMG à 2 500 000 FMG, ou de l'une de ces deux peines seulement.

CHAPITRE II

De l'état de nécessité nationale

Art. 20 - L'état de nécessité nationale peut être proclamé en cas de crise politique, économique ou sociale qui, par son ampleur et sa gravité constitue une menace pour l'avenir de la Nation ou est susceptible d'entraver ou d'empêcher le fonctionnement normal des institutions républicaines.

Art. 21 - L'état de nécessité nationale est proclamé sur toute l'étendue du territoire.

Art. 22 - L'état de nécessité nationale ne fait pas obstacle à la proclamation, sur tout ou partie du territoire, de la loi martiale qui y est alors seule appliquée.

Art. 23 - La durée de l'état de nécessité nationale est de trois mois.

Elle peut être prolongée dans les conditions prévues par l'article 23 de la présente loi.

Art. 24 - Le décret proclamant ou prorogeant l'état de nécessité nationale peut, sous réserve de la mentionner expressément, prévoir que les dispositions des articles 47 à 63 de la présente loi seront applicables *mutatis mutandis* durant l'état de nécessité nationale, et dans telles circonscriptions territoriales déterminées.

Art. 25 - La proclamation de l'état de nécessité nationale confère de plein droit au Président de la République, outre les pouvoirs énumérés à l'article 17, ceux notamment :

1° D'ordonner des perquisitions de jour et de nuit au domicile de toute personne dont les activités s'avèrent dangereuses pour l'ordre et la sécurité publics ;

2° D'assigner à résidence, pour une durée ne pouvant dépasser celle de l'état de nécessité nationale, dans une circonscription ou une localité déterminée, toute personne dont les activités sont de nature à entraver l'action des pouvoirs publics.

Dans ce cas, l'Etat doit prendre toutes dispositions pour assurer la subsistance des personnes astreintes à résidence ;

3° De prendre toutes mesures pour assurer le contrôle de la presse et des publications de toute nature ainsi que des émissions radiophoniques et télévisées ;

4° De contrôler les échanges téléphoniques ou postaux ;

5° D'instituer des zones où le séjour des personnes est réglementé ;

6° D'interdire tout rassemblement ;

7° D'interdire la vente des boissons alcooliques ;

8° De suspendre les élections partielles.

L'exercice de tous ces pouvoirs s'effectue par voie réglementaire.

Art. 26 - Le Président de la République peut déléguer certains de ces pouvoirs au Premier Ministre, avec faculté de subdélégation aux Ministres et aux Présidents des comités exécutifs de Faritany ou de Fivondronampokontany, notamment en matière de :

contrôle de la circulation des personnes et des véhicules ;

contrôle de ravitaillement ;

contrôle de la presse écrite, parlée et audio-visuelle ;

contrôles des armes ;

contrôle des réunions ou rassemblements ;

contrôle des lieux ouverts au public.

Art. 27 - La violation des décisions prises par l'autorité compétente, en application des articles 17 et 25 de la présente loi, est punie d'un emprisonnement de 6 mois à deux ans et d'une amende de 500 000 à 5 000 000 FMG, ou de l'une de ces deux peines seulement.

Art. 28 - Les dispositions des articles 36 à 42 de la présente loi, relatives aux attroupements et autres manifestations sur les lieux publics ainsi que les pénalités prévues aux articles 44 à 46, sont applicables pendant la durée de l'état de nécessité nationale.

CHAPITRE III

De la loi martiale

Art. 29 - La loi martiale peut être proclamée en cas de péril imminent susceptible d'entraver ou d'empêcher le fonctionnement normal des institutions républicaines et résultant d'une attaque d'origine étrangère, de troubles sanglants ou d'une insurrection armée.

Le décret de proclamation est porté à la connaissance de la Nation par un message du Président de la République, dont la diffusion est assurée par tous moyens.

SECTION I

Dispositions générales

Art. 30 - La loi martiale peut s'appliquer sur tout ou partie du territoire.

Le décret proclamant la loi martiale fixe les circonscriptions à l'intérieur desquelles elle est instituée.

Art. 31 - La durée de la loi martiale est de trois mois.

Elle peut être prolongée dans les conditions prévues par l'article 3 de la présente loi.

Art. 32 - La proclamation de la loi martiale confère au Président de la République tous les pouvoirs qui sont énumérés aux articles 17 et 25 de la présente loi.

Art. 33 - La proclamation de la loi martiale a pour effet de transférer aux autorités militaires les compétences en matière de défense, de police et de maintien de l'ordre.

Art. 34 - En dehors des domaines ainsi définis, les autorités administratives civiles continuent d'exercer les pouvoirs dont elles sont détentrices, à moins qu'elles n'en aient été expressément dessaisies, en tout ou en partie, par l'autorité militaire compétente.

Le dessaisissement résulte d'une décision écrite, notifiée tant à l'agent ou service public dessaisi qu'à son supérieur hiérarchique direct.

Art. 35 - Le transfert de compétence s'opère au profit des autorités militaires suivantes :

à l'échelon Faritany, une autorité militaire désignée par le Président de la République qui prend le titre de Gouverneur Militaire de Faritany ;

à l'échelon Fivondronampokontany, une autorité militaire désignée par le Président de la République, qui prend le titre d'Administrateur Militaire de Fivondronampokontany.

Toutefois, pour le Fivondronampokontany d'Antananarivo Renivohitra, lorsque la loi martiale a été proclamée, les compétences seront transférées à une autorité militaire désignée par le Président de la République, qui prend le titre de Gouverneur Militaire d'Antananarivo Renivohitra.

SECTION II

Des attroupements et autres manifestations sur les lieux publics

Art. 36 - Tout attroupement, manifestation, défilé ou procession sur les voies ou places publiques est interdit de plein droit dès proclamation de la loi martiale et sera dispersé d'office par l'autorité militaire à l'aide de tous moyens propres à y parvenir sans effusion de sang.

A l'occasion de son intervention, la troupe doit s'employer à éviter, jusqu'aux dernières limites, l'usage des armes.

Art. 37 - L'usage des armes comprend :

1° Celui des armes blanches ;

2° Celui du feu ;

3° Celui des engins explosifs.

Art. 38 - L'usage des armes blanches ou celui de feu n'est autorisé, aux éléments isolés appartenant aux forces chargées du maintien de l'ordre, qu'en cas de légitime défense caractérisée.

Art. 39 - Le commandant de la troupe est seul juge, en fonction de la situation de la nécessité de faire usage du feu ou d'engins explosifs.

En tout état de cause, et sous réserve de ce qui est dit à l'article 42 de la présente loi, l'usage du feu ou d'engins explosifs, ne peut, sauf impossibilité, avoir lieu qu'après trois sommations faites par le commandant à haute et intelligible voix et sur un ton ferme, de préférence au moyen d'un porte-voix, mégaphone ou tout autre amplificateur de voix.

Art. 40 - Après commandement de « Jery atrika » ou sonnerie d'avertissement, les trois sommations sont successivement exprimées en ces termes :

Mialà fa hitifitra ! Iray izay !

Mialà izay tsy te ho faty ! Roa izay !

Maty izay tavela eo ! Telo sady farany izay !

Art. 41 - Au terme de ces trois sommations, si les personnes attroupées ne se sont pas dispersées, le commandant de la troupe donne l'ordre d'ouvrir le feu puis fait cesser le tir immédiatement après les premiers coups.

Si l'usage du feu ou d'engins explosifs doit être renouvelé, le commandant de la troupe laissera s'écouler autant de temps que lui permettra la sécurité de sa troupe ou l'accomplissement de la mission qu'il a reçue. Mais il n'est plus nécessaire de faire de nouvelles sommations.

Art. 42 - L'ordre de faire usage du feu ou d'engins explosifs sera immédiatement donné si, avant ou pendant les sommations :

1° Les personnes attroupées commettent des violences ou voies de fait caractérisées, graves et généralisées sur les personnes ;

2° ou si le commandant de la troupe juge qu'il ne peut défendre autrement les lieux qu'il a reçu mission de garder.

Art. 43 - La violation des décisions prises par l'autorité compétente, en application des articles 17, 25 et 32 de la présente loi est punie d'un emprisonnement de neuf mois à trois ans et d'une amende de 1 000 000 FMG à 10 000 000 FMG, ou de l'une de ces deux peines seulement.

Art. 44 - Lorsqu'un attroupement, manifestation, défilé ou procession sur les voies ou places publiques s'est spontanément dissous et retiré sans exercer des violences ou voies de fait contre les personnes ni commis des destructions ou dégradations aux biens, seront punis :

a. Ceux qui en auront fait partie sans être instigateurs meneurs ou organisateurs :

1° De six mois à deux ans d'emprisonnement, s'ils étaient porteurs de bâtons, pierres ou autres objets confondants ;

2° D'un an à trois ans d'emprisonnement, s'ils étaient porteurs d'armes blanches ;

3° De deux ans à cinq ans d'emprisonnement, s'ils étaient porteurs d'armes à feu ou d'explosifs de quelque nature que ce soit.

b. Les instigateurs, meneurs ou organisateurs : de trois à dix ans d'emprisonnement.

Art. 45 - Lorsque l'attroupement, manifestations, défilé ou procession sur les voies ou places publiques, bien que n'ayant exercé de violences ou voies de fait contre les personnes ni commis de destructions ou dégradations aux biens, n'a cependant été dissous ou dispersé qu'après emploi de la contrainte par les forces chargées du maintien de l'ordre, seront punis :

a. Ceux qui en auront fait partie sans être instigateurs, meneurs ou organisateurs :

1° D'un an à trois ans d'emprisonnement, s'ils étaient porteurs de bâtons, pierres ou autres objets confondants ;

2° De deux ans à cinq ans d'emprisonnement, s'ils étaient porteurs d'armes blanches ;

3° De trois à six ans d'emprisonnement, s'ils étaient porteurs d'armes à feu ou d'explosifs de quelque nature que ce soit.

b. Les instigateurs, meneurs ou organisateurs, de cinq à dix ans d'emprisonnement.

Art. 46 - Lorsque l'attroupement, manifestation, défilé ou procession sur les voies ou places publiques a exercé des violences ou voies de fait contre les personnes ou commis des destructions ou dégradations aux biens, seront punis.

a. Ceux qui en auront fait partie sans être instigateurs, meneurs ou organisateurs :

1° De trois ans d'emprisonnement, s'ils étaient sans armes ;

2° De cinq ans d'emprisonnement, s'ils étaient porteurs de bâtons, pierres ou autres objets confondants ;

3° De dix ans d'emprisonnement, s'ils étaient porteurs d'armes blanches ;

4° De vingt ans de travaux forcés, s'ils étaient porteurs d'armes à feu ou d'explosifs de quelque nature que ce soit ;

5° De réclusion à perpétuité, s'ils sont convaincus d'avoir utilisé une arme contre les personnes ;

b. De la réclusion à perpétuité ou de la peine de mort, s'ils étaient instigateurs, meneurs ou organisateurs.

SECTION III Du tribunal militaire

Art. 47 - La proclamation de la loi martiale ne fait pas obstacle au fonctionnement des juridictions administratives et judiciaires, sous réserve des dispositions particulières de la présente section.

Art. 48 - L'autorité militaire localement compétente peut interdire ou suspendre la tenue des audiences ou décider qu'elles se dérouleront sous la protection de la force armée.

Art. 49 - La loi martiale a pour effet de dessaisir toutes les juridictions d'instruction ou de jugement situées dans les circonscriptions territoriales, où elle a été décrétée, des infractions énumérées aux articles 52 et 53 de la présente loi.

Ce dessaisissement s'opère, immédiatement et sans autres formalités, au profit du tribunal militaire, dès proclamation de la loi martiale.

Les actes de poursuite et d'instruction, les mandats ainsi que les formalités et décisions intervenus antérieurement à la date du dessaisissement demeurent valables et n'ont pas à être renouvelés.

Art. 50 - Par dérogation aux dispositions du chapitre II du titre premier du Livre premier du Code de justice du service national, lorsque la loi martiale a été proclamée, et en tant que de besoin, il est créé des sections du tribunal militaire par ordonnance du premier président de la cour d'appel du ressort, prise sur réquisitions du procureur général de ladite cour.

Art. 51 - Le tribunal militaire et chacune de ses sections sont présidés par un magistrat civil désigné par ordonnance du premier président, et comprennent en outre quatre juges militaires désignés par le Gouverneur militaire.

Le président et membres du tribunal militaire ou de sa section peuvent être suppléés par des magistrats et officiers désignés dans les mêmes formes et conditions que les titulaires.

Art. 52 - Outre ses attributions ordinaires, telles qu'elles résultent des dispositions du Code de justice du service national, le tribunal militaire ou ses sections sont compétents pour juger les infractions commises au cours des événements ayant motivé la proclamation de la loi martiale ainsi que les crimes et délits contre la sûreté de l'Etat.

Art. 53 - Le tribunal militaire et ses sections sont également compétents pour juger les crimes et délits énumérés ci-après ainsi que les faits de complicité et les infractions connexes, lorsque ces crimes et délits ont été commis en période de loi martiale dans la circonscription territoriale où celle-ci a été décrétée :

- 1° Infractions prévues par la présente loi ;
- 2° Crimes et délits contre la Constitution, prévue aux articles 109 à 131 du Code pénal ;
- 3° Rébellion, prévue aux articles 209 à 220 du Code pénal ;
- 4° Association de malfaiteurs et faits d'aide ou de recel, prévus aux articles 61 et 265 à 267 du Code pénal ;
- 5° Violences, prévues aux articles 228 à 233 du Code pénal ;
- 6° Crimes et délits contre les personnes, prévus aux articles 295 à 316 du Code pénal ;
- 7° Viol et attentat à la pudeur avec violence, prévus aux articles 331 et 332 du Code pénal ;
- 8° Arrestations illégales et séquestrations de personnes, prévues aux articles 341 à 344 du Code pénal ;
- 9° Vols, escroqueries, abus de confiance, extorsions et recels, prévus aux articles 379 à 401, 405, 408 alinéa premier, 400 alinéa 1 et 2, 460 et 461 du Code pénal ;
- 10° Destructures, dégradations et dommages, prévus aux articles 434 à 459 du Code pénal ;
- 11° Menaces, prévues aux articles 305 à 308 du Code pénal ;
- 12° Infractions à la loi modifiée n° 69-011 du 22 juillet 1969 sur le régime de l'armement à l'exception des armes blanches ;
- 13° Crimes et délits prévus par la loi n° 90-031 du 21 décembre 1990 sur la communication ;
- 14° Crimes et délits prévus par les articles 184 à 191 du Code pénal ;
- 15° Crimes et délits prévus par les articles 87 à 91 du Code pénal.

Art. 54 - Sont justiciables du tribunal militaire, quelle que soit leur qualité tous auteurs, co-auteurs ou complices d'une infraction de sa compétence.

S'ils sont mineurs de dix-huit ans au temps de l'action, l'excuse de minorité leur est applicable ainsi que, en ce qui concerne les mesures éducatives et les peines, les dispositions des articles 17 et 18, 35 à 37 et 43 à 46 de l'ordonnance n° 62-038 du 19 septembre 1962 sur la protection de l'enfance.

Art. 55 - Les dispositions des articles 511 à 516 du Code de procédure pénale, 73 de l'ordonnance modifiée n° 77-018 du 24 mai 1977 relative à l'Assemblée nationale populaire, 36 du décret n° 80-182 du 30 juillet 1980 portant refonte de la Réglementation sur l'Ordre national malgache et 6 du décret n° 80-184 de la même date fixant le modèle de la carte spéciale des Combattants de la Révolution et définissant les privilèges de sa possession, ne sont pas applicables aux infractions poursuivies devant le tribunal militaire ou ses sections en vertu de la loi martiale.

Art. 56 - A l'issue de l'enquête préliminaire, la personne arrêtée et déférée au parquet du tribunal ou section de tribunal compétent.

Le magistrat du ministère public ainsi saisi, à moins qu'il ne classe l'affaire sans suite, fait connaître à la personne appréhendée.

Nature des infractions qui lui sont reprochées ainsi que les textes de répression applicables. Il recueille ses explications et décerne obligatoirement un mandat de dépôt dont la validité expire trois mois après la date de l'écrou.

Il n'est pas dressé d'acte d'accusation.

Art. 57 - Par dérogation aux dispositions du Code de procédure pénale et du Code de justice du service national, les infractions dont la connaissance appartient au tribunal militaire en application des articles 52 et 53 de la présente loi, sont portées directement à l'audience.

Art. 58 - L'accusation est soutenue à l'audience par le magistrat du ministère public du ressort ou, à défaut, par un officier désigné par le Gouverneur militaire.

Art. 59 - L'accusé comparaît seul ou assisté d'un défenseur de son choix.

L'assistance d'un défenseur est obligatoire si l'accusé encourt la peine de mort.

Art. 60 - Tous ceux qui ont personnellement souffert du dommage causé par les infractions peuvent se constituer partie civile devant le tribunal militaire ou ses sections.

Si la victime n'a pas pu présenter sa demande devant le tribunal militaire, elle ne pourra exercer son action que devant la juridiction civile compétente.

Art. 61 - A l'issue de débats et après délibération, la décision est rendue séance tenante.

Art. 62 - Le pourvoi en cassation est la seule voie de recours admise contre les jugements rendus par le tribunal militaire et ses sections.

Il est ouvert à toutes les parties et exercé conformément aux dispositions de l'article 78 du Code de justice du service national.

Si la Chambre de cassation de la Cour Suprême annule le jugement pour tout motif autre que l'incompétence, elle évoque l'affaire et statue dans seul et même arrêt.

Art. 63 - Nonobstant les dispositions de l'article 11 de la présente loi, le tribunal militaire et ses sections continuent, après la levée de la loi martiale, de connaître des crimes et délits dont la poursuite leur avait été déférée

Art. 64 - Toutes autres règles de procédure prévues par le Code de justice du service national, non contraires à la présente loi, demeurent applicables à l'exception des dispositions relatives aux nullités d'actes et de procédure.

DISPOSITIONS FINALES

Art. 65 - Le chapitre III intitulé « De l'application des lois sur l'état de siège », dans le titre II du Livre premier du Code de justice du service national est abrogé en toutes ses dispositions.

Art. 66 - En raison de l'urgence et conformément aux dispositions de l'article 4 de l'ordonnance n° 62-041 du 19 septembre 1962 relative aux dispositions générales de droit interne et de droit international privé, la présente loi entre immédiatement en vigueur et fera l'objet d'une publicité par tous les moyens, notamment par émission radiodiffusée : *kabary* ou affichage, indépendamment de son insertion au *Journal officiel* de la République.

Elle sera exécutée comme loi de l'Etat.

ANNEXE 27 – ORDONNANCE N° 2009-001 DU 17 MARS 2009
CONFÉRANT LES PLEINS POUVOIRS A UN DIRECTOIRE MILITAIRE
(JOURNAL OFFICIEL DU 28 MARS 2009, P. 1762, MADAGASCAR)

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Tanindrazana-Fahafahana-Fandrosoana

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

ORDONNANCE N° 2009-001
Conférant les pleins pouvoirs à un Directoire Militaire

LE PRÉSIDENT DE LA REPUBLIQUE,

- Constatant que les circonstances qui prévalent exigent la sauvegarde de l'intérêt supérieur de la Nation;
- Considérant que le principe de continuité de l'Etat constitue un principe général de Droit ayant une valeur constitutionnelle;
- Vu la Constitution, notamment en son article 44 alinéa 1^{er}, aux termes duquel :

*" - Le Président de la République est le Chef de l'Etat.
A ce titre, il veille au respect de la Constitution. Il est le garant de l'indivisibilité
de la République. Il est le garant, par son arbitrage, du fonctionnement régulier
des pouvoirs publics, de l'indépendance nationale et de l'intégrité territoriale.
Il veille à la sauvegarde et au respect de la souveraineté nationale
tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Il est le garant l'Unité nationale. " :*

ORDONNE :

Article premier. Les pleins pouvoirs sont donnés à un Directoire Militaire dirigé par le plus ancien dans le grade le plus élevé toutes armes confondues. Il en est le Président.

Article 2. La composition et l'organisation de ce directoire Militaire sont laissées à l'appréciation souveraine de son Président.

Article 3. Le Directoire Militaire exerce cumulativement les fonctions du Président de la République et celles du Premier Ministre qui leur sont respectivement dévolues par la Constitution.

Article 4. Le Directoire Militaire a pour mission de :

- 1° organiser les assises nationales aux fins de discuter et d'élaborer les modifications éventuelles de la Constitution;
- 2° préparer la révision du Code Electoral;
- 3° préparer la loi sur les partis politiques;
- 4° organiser les élections qui s'imposent, dans un délai n'excédant pas vingt quatre mois;

Le Directoire Militaire peut prendre toutes autres mesures qu'il estime nécessaires en d'instaurer un ordre public stable, de favoriser une authentique réconciliation nationale permettant véritable développement économique et social.

Article 5. En raison de l'urgence et conformément aux dispositions de l'article 4 de l'ordonnance n° 62-041 du 19 septembre 1962 relative aux dispositions générales de droit interne et de droit international privé, la présente ordonnance entre immédiatement en vigueur dès qu'elle aura reçu une publication par émission radiodiffusée et télévisée ou par affichage, indépendamment de son insertion au *Journal officiel*. Elle sera exécutée comme loi de l'Etat.

Antananarivo, le 17 mars 2009

Le Président de la République,
Marc RAVALOMANANA

ANNEXE 28 – ORDONNANCE N° 2009-002 DU 17 MARS 2009
PORTANT TRANSFERT DES PLEINS POUVOIRS A M. ANDRY RAJOELINA
(JOURNAL OFFICIEL DU 28 MARS 2009, P. 1764, MADAGASCAR)

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Tanindrazana-Fahafahana-Fandrosoana

PRESIDENCE DU DIRECTOIRE MILITAIRE

ORDONNANCE N° 2009-002
Portant transfert des pleins pouvoirs à
Monsieur Andry RAJOELINA

LE PRESIDENT DU DIRECTOIRE MILITAIRE,

- Vu la Constitution ;
- Vu l'ordonnance n° 2009-001 du 17 mars 2009 conférant les pleins pouvoirs à un Directoire Militaire;

ORDONNE :

Article premier. Les pleins pouvoirs sont donnés à Monsieur Andry RAJOELINA pour diriger le pays, aux lieu et place du Directoire Militaire instauré par l'ordonnance n° 2009-001 du 17 mars 2009.

Article 2. Il exerce les fonctions et les attributions du Président de la République, conformément aux dispositions de la Constitution pour une période de 24 mois au maximum.

Article 3. Monsieur Andry RAJOELINA a notamment pour mission d'organiser le régime de transition vers la IVème République et de prendre toutes les mesures nécessaires à cet effet.

Article 4. En raison de l'urgence et conformément aux dispositions de l'article 4 de l'ordonnance n° 62-041 du 19 septembre 1962 relative aux dispositions générales du droit interne et du droit international privé, la présente ordonnance entre immédiatement en vigueur dès qu'il aura reçu publication par émission radiodiffusée et télévisée ou par affichage, indépendamment de son insertion au Journal Officiel de la République.

Elle sera exécutée comme loi de l'Etat

Fait à Antananarivo. le 17 Mars 2009

Vice Amiral RARISON RAMAROSON Hyppolite, Président

Général de Division RABARISOA Ranto, Membre

Général de Division RAZAFINDRALAMBO Rivo, Membre

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n° 1 :	
Les situations d'exception selon la loi du 18 juillet 1991	108
Tableau n° 2 :	
Analyse chronologique de la corrélation entre crises et dispositifs et de leurs conséquences	158
Tableau n° 3 :	
Présentation des entretiens menés avec les différents acteurs de la scène politique malgache lors de la mission de terrain réalisée en 2015	203
Tableau n° 4 :	
Exemples d'expressions malgaches qui illustrent la vision malgache de la résilience.....	214

LISTE DES FIGURES

Figure n°1 :	
Répartition du pouvoir et interactions entre les différents groupes d'acteurs	223
Figure n° 2 :	
Indices de satisfaction et de confiance dans l'administration	220
Figure n° 3 :	
Absentéisme, politisation et corruption de l'administration	220

LISTE DES ANNEXES

Annexes 1 et 2 – Cartes de Madagascar	260
Annexes 3 à 5 – Représentation des 18 ethnies de Madagascar	262
Annexe 6 – Hymne national malgache et sa traduction	265
Annexe 7 – Zone d’extension de l’insurrection au mois de juillet 1947, d’après Jacques Tronchon	266
Annexes 8 à 10 – Cartes relatives aux cyclones de 1959	267
Annexe 11 – Photos des destructions de 1972 à Antananarivo, après le mois de mai sanglant	270
Annexe 12 – Photos des événements de 1975	273
Annexe 13 – Témoignages sur le massacre des Comoriens de Majunga en 1976	275
Annexe 14 – Photos des événements de 1991, précédant la chute de Didier Ratsiraka	276
Annexe 15 – Photos illustrant le retour au pouvoir de l’« Amiral » en 1996	277
Annexe 16 – Photos de l’accession au pouvoir de « Ra 8 » en 2002	278
Annexe 17 – Photos de l’accession au pouvoir de « Andry TGV » en 2009, soutenue par la foule de la place du 13 mai et par l’armée	279
Annexe 18 – Sélection de dessins de la presse satirique relatifs aux états d’exception	280

Annexe 19 –	
Représentation des modes d’arrivée et de départ du pouvoir des chefs d’États malgaches successifs, de Tsiranana à Rajoelina	282
Annexe 20 –	
Ordonnance n° 72-001 du 5 juin 1972 relative à l’état de nécessité nationale (<i>Journal officiel</i> du 6 juin 1972, p. 1220, Madagascar).....	284
Annexe 21 –	
Ordonnance n° 75-008 du 11 juillet 1975 complétant les dispositions de l’article 6 de l’ordonnance n° 72-001 du 5 juin 1972 relative à l’état de nécessité nationale (<i>Journal officiel</i> du 19 juillet 1975, p. 1879, Madagascar).....	287
Annexe 22 –	
Ordonnance n° 72-019 du 23 août 1972 relative à l’état de siège (<i>Journal officiel</i> du 1 septembre 1972, p. 2028, Madagascar).....	288
Annexe 23 –	
Ordonnance n° 72-020 du 27 août 1972 relative à la proclamation de la loi martiale pour le maintien de l’ordre (<i>Journal officiel</i> du 1 septembre 1972, p. 2031, Madagascar)...	291
Annexe 24 –	
Ordonnance n° 75-008 du 26 mars 1975 ajoutant un alinéa 6 à l’article 21 de l’ordonnance n° 72-020 du 27 août 1972 relative à la proclamation de la loi martiale pour le maintien de l’ordre (<i>Journal officiel</i> du 5 avril 1975, p. 999, Madagascar).....	298
Annexe 25 –	
Ordonnance n° 75-010 du 11 avril 1975 portant maintien de l’état de nécessité nationale (<i>Journal officiel</i> du 26 avril 1975, p. 1231, Madagascar).....	301
Annexe 26 –	
Loi n° 91-011 du 18 juillet 1991 relative aux situations d’exception (<i>Journal officiel</i> du 19 juillet 1991, p. 1130, Madagascar).....	303
Annexe 27 –	
Ordonnance n° 2009-001 du 17 mars 2009 conférant les pleins pouvoirs à un directoire militaire (<i>Journal officiel</i> du 28 mars 2009, p. 1762, Madagascar).....	312
Annexe 28 –	
Ordonnance n° 2009-002 du 17 mars 2009 portant transfert des pleins pouvoirs à M. Andry Rajoelina (<i>Journal officiel</i> du 28 mars 2009, p. 1764, Madagascar)	313

TABLE DES MATIERES

Remerciements.....	5
Résumé.....	7
Abstract.....	9
Famintinana.....	11
Sommaire.....	13
Liste des abréviations.....	15

Introduction.....	17
--------------------------	-----------

Madagascar : la trajectoire politique d'une île aux multiples facettes.....	18
L'État de droit : une fin à atteindre par le droit, sinon par la violence.....	22
L'état d'exception : « acte salvateur du pouvoir d'État » ou « cas normal idéal » ?.....	25

Première partie Analyse juridique et politique de l'état d'exception dans le cas de Madagascar

Titre I	
La composante juridique de l'état d'exception dans le cas malgache.....	61

Chapitre I	
L'édification complexe de l'ordre juridique postcolonial.....	63

Section I. Les attributs de l'État de droit malgache.....	64
Section II. Le processus de constitutionnalisation des pouvoirs de crise.....	70
A. Héritage historique et colonial difficilement escamotable.....	70
B. Inscription de l'« exception » dans la constitution.....	76

Chapitre II	
La consécration de la pratique de l'état d'exception dans l'ordre juridique postcolonial.....	93

Section I. Un dispositif constitutionnel sanctifié par ses applications.....	93
A. L'état de nécessité nationale du 13 mai 1972 : un point de départ.....	94
B. Une nouvelle dynamique de conceptualisation de l'état d'exception à Madagascar.....	96
C. La perpétuation d'une tradition juridique de l'exception.....	98
Section II. Les résultantes de la mise en application de l'état d'exception à Madagascar depuis 1960	114
A. Pratique du principe de la confusion des pouvoirs	114
B. Protection défaillante des droits et libertés	116
C. Contours disciplinaires imprécis et approche comparatiste du concept d'état d'exception et de pouvoirs de crise	120
D. Interférences entre droit national malgache et droit international en matière d'état d'exception.....	130
 Titre II	
La composante politique de l'état d'exception dans le cas malgache.....	137
 Chapitre I	
La prédominance de la dimension politique de l'état d'exception	139
 Section I. Une construction utopique de l'État de droit « démocratique » à Madagascar ?	140
A. De la mission civilisatrice de la France à l'appropriation d'idéaux « inappropriés »	140
B. Expérimentations contemporaines d'un projet quasi chimérique (fragilisation de l'État) ...	144
Section II. Des pratiques politiques « contestables ».....	147
A. Pluralité d'interprétations, zones d'ombre constitutionnelles et risques de dérives	147
B. Décisionnisme politique.....	148
 Chapitre II	
État d'exception : procédé ou dispositif ? Un usage stratégique des pouvoirs de crise.....	155
 Section I. Une typologie singulière de l'usage des pouvoirs de crise.....	155
Section II. Maîtriser une crise par des instruments politico-juridiques exceptionnels ou domestiquer les instruments politico-juridiques de gestion de crise ?.....	157

Seconde partie Vers un État de droit malgache en déliquescence ?

Titre I

Un « exceptionnel » devenu ordinaire dans le cas malgache..... 163

Chapitre I Une imbrication des crises politiques, économiques et sociétales..... 165

Section I. La récurrence des crises symptomatiques : une banalisation de l'exception 165

A. Une banalisation conjoncturelle des crises 165

B. État d'exception permanent : une construction politique ?..... 168

Section II. Une classification : l'« état d'exception débridé » 171

Section III. La crise de 2009 : état d'exception ou « exception particulière » ?..... 173

A. Le caractère particulier de la crise de 2009 175

B. Les dimensions internationales de la résolution de la crise de 2009 178

Chapitre II

Le concept politico-juridique de l'exception et sa (non-)réception dans la culture malgache 187

Section I. Transposition, réception, assimilation, hybridation du modèle occidental 187

Section II. Importation conceptuelle *versus* imaginaire collectif : quels défis pour la démocratie ? 193

Titre II

Une contribution à l'analyse de la déliquescence de l'État de droit à Madagascar..... 199

Chapitre I

De nouveaux paradigmes de gestion de crise à Madagascar 201

Section I. La convergence d'appréciations des acteurs du jeu politique 201

Section II. L'état d'exception et la déliquescence de l'État de droit face à la résilience malgache..... 208

Chapitre II

Le triptyque gouvernance – État de droit – état d'exception à Madagascar 215

Section I. Vers une construction de l'État de droit à Madagascar ?

Usage « rationalisé » des pouvoirs de crise et alternatives de gestion de crise 215

Section II. Les multiples composants d'un État malgache en déliquescence 216

Conclusion..... 225

Bibliographie.....	231
Références générales.....	231
Références sur l'état d'exception.....	236
Références sur Madagascar	238
Textes officiels.....	250
Thèses de doctorat	255
Rapports, notes, communiqués, articles de presse et autres écrits spécifiques.....	256
Annexes.....	259
Liste des tableaux.....	315
Liste des figures	317
Liste des annexes	319