

RAPPORT
DE LA HAUTE COUR CONSTITUTIONNELLE DE
MADAGASCAR

Mars 2003

I. La fraternité dans les Constitutions : fondements textuels et terminologie retenue

I-1. – Les fondements constitutionnels

I-1.1. – Votre Constitution consacre-t-elle et sous quel(s) chapitre(s)/titre(s), le principe de fraternité ?

La Constitution malgache ne consacre pas directement ni dans ses titres ni dans ses chapitres et sections le principe de fraternité.

Toutefois, la Constitution consacre indirectement le principe par l'intégration au droit positif de la Charte internationale des Droits de l'homme d'après le préambule.

I-1.3. – Le principe de fraternité est-il inscrit dans la devise de votre pays ?

La devise de la République de Madagascar étant : « Patrie, Liberté, Progrès », le principe de fraternité n'y est pas inscrit.

I-2. – La terminologie retenue

I-2.1. – La notion de fraternité est-elle consacrée en tant que telle ?

La notion de fraternité n'est pas consacrée en tant que telle.

I-2.2. – Le terme de fraternité est-il absent des normes constitutionnelles ?

Le terme de fraternité est intégré dans les normes constitutionnelles mais indirectement par l'existence de notion voisine ou de principe équivalent.

I-2.3. – Des principes équivalents voisins sont-ils consacrés dans la Constitution (par exemple la notion de solidarité, de justice sociale, de République sociale...)?

La notion voisine au principe de fraternité est consacrée par le préambule de la Constitution. Il s'agit de ce qui est appelé le « FIHAVANANA ».

Le « FIFAVANANA » prône l'importance de l'entretien des relations fraternelles et amicales entre les hommes en dehors de tout lien de sang. Il constitue une des valeurs culturelles et spirituelles traditionnelles attachée à la pensée et au mode de vie des Malgaches. Le « FIHAVANANA » est hérité des principes ancestraux qui imposent la nécessité d'une solidarité sociale.

En tant que mode de pensée, le « FIHAVANANA » sert d'outil pour le règlement interne des conflits, il se manifeste soit dans les discours apaisants, soit par des offrandes, soit par des festivités communes ou autres. Les Malgaches font souvent appel à cette notion pour rappeler à tous qu'ils ont été choisis par Dieu pour vivre sur une même île et sont destinés à s'unir dans une sorte de communion spirituelle.

En tant que mode de vie, au nom du « FIHAVANANA », les Malgaches expriment la solidarité sociale par le moyen d'entraides matérielles ou financières en cas d'évènements tels que maladie, décès, mariage, calamité naturelle, etc.

Il en résulte que le « FIHAVANANA » devient tacitement le principe régissant les relations sociales ; certes les règles qui en découlent ne sont pas écrites. Il n'en demeure pas moins que ces règles sont contraignantes et que l'individu qui ne respecte pas le « FIHAVANANA » subit à tout moment des conséquences sociales.

II. L'organisation de la société démocratique, espace de mise en œuvre du principe de fraternité

II - 1. – La Constitution malgache est-elle unitaire ou fédérale ?

La Constitution malgache est unitaire. L'État malgache est une République une et indivisible (article 1^{er} de la Constitution). La Nation est organisée en État souverain et laïc fondé sur un système de provinces autonomes adoptant chacune sa loi statutaire.

II - 2. – La Constitution de votre pays reconnaît-elle l'existence de communautés (notamment des ethnies, des groupes linguistiques, des groupes religieux) ?

La société malgache est composée de plusieurs ethnies et la liberté de religion est reconnue. Le « malagasy » est la langue nationale et l'unicité de l'État est le principe. Il n'existe pas formellement de reconnaissance spécifique de telle ou telle communauté particulière.

II - 3. – La Constitution de votre pays reconnaît-elle l’existence de collectivités territoriales à statut dérogatoire ?

De ces principes, il résulte que la Constitution ne reconnaît pas l’existence de collectivités territoriales à statut dérogatoire. Certes, le système fondé sur les provinces autonomes ayant chacune sa loi statutaire reconnaît à chaque province sa spécificité ; toutefois, la loi nationale prime sur les lois statutaires qui, avant leur promulgation, doivent être soumises au contrôle de constitutionnalité de la Haute Cour constitutionnelle.

II - 4. – Les hypothèses de reconnaissance juridique de critères de différenciation objectifs entre individus conduisant à la reconnaissance de droits et d’obligations spécifiques

• Au niveau constitutionnel

II - 4.1. – Quels critères de différenciation (par exemple le sexe, la race, l’origine nationale ou ethnique, la citoyenneté, l’origine sociale, la religion, l’âge, le niveau de revenus et de richesse, le handicap physique et mental, les opinions ou l’appartenance politique, la langue, ou encore l’orientation sexuelle) ont été explicitement consacrés/retenus par le texte constitutionnel en faveur de certains individus.

Au niveau constitutionnel, aucun critère de différenciation n’a été explicitement consacré en faveur de certains individus.

• Au niveau législatif

II - 4.2. – Quels critères de différenciation ont conduit à l’élaboration d’une législation spécifique en faveur de certains individus ?

Au niveau législatif, il faut relever le cas des handicapés eu égard à leur condition particulière au niveau de la société.

II - 5. – Les hypothèses de reconnaissance juridique des communautés et II - 6. – Les hypothèses de reconnaissance juridique des collectivités territoriales à statut dérogatoire

• Au niveau constitutionnel et au niveau législatif

Ni au niveau constitutionnel ni au niveau législatif, il n’existe de reconnaissance juridique au profit d’une communauté spécifique. Il en est de même à l’égard des collectivités territoriales dont aucune ne bénéficie de statut dérogatoire.

III. Les modalités juridiques de mise en œuvre de l'esprit de fraternité : mécanismes institutionnels, usages et pratiques

III - 1. – Dans les relations avec l'État

III - 1.1. – Quels sont les mécanismes de participation mis en place à l'initiative de l'État en vue de garantir le principe de fraternité ?

Les mécanismes de participation mis en place à l'initiative de l'État se reflètent à travers la mise en œuvre de la décentralisation effective au niveau des provinces autonomes, lesquelles disposent d'une personnalité juridique et jouissent d'une autonomie administrative et financière. La répartition des pouvoirs y est constatée par la reconnaissance d'un organe exécutif (le Conseil de gouvernorat) et d'un organe législatif (le Conseil provincial) au niveau même de chaque province.

III - 1.2. – Quels sont les mécanismes de protection et de promotion (par exemple des mesures d'interdiction aux fins de protection) mis en place à l'initiative de l'État en vue de garantir le principe de fraternité ?

Qui plus est, les mécanismes de protection et de promotion mis en place à l'initiative de l'État en vue de garantir le principe de fraternité sont effectifs par la reconnaissance juridique du « FOKONOLONA ». Il s'agit là de la communauté de base située au niveau du quartier et du village. Tout projet de développement ou tout projet de restructuration administrative restent inopérants s'ils n'acquièrent pas d'abord l'adhésion de cette communauté de base.

III - 1.3. – Quels sont les outils d'égalisation des droits ou comment se réalise l'aménagement de l'égalité à des fins de fraternité ?

L'égalisation des droits entre citoyens est garantie par la Constitution elle-même notamment en son article 8 sur l'égalité en droit et la protection des libertés fondamentales sans discrimination.

À Madagascar, il n'existe pas de mécanismes rigoureux de discrimination positive en faveur d'un groupe d'individus déterminé.

Eu égard à la disparité des ressources naturelles dans les provinces autonomes et aux situations économiques spécifiques à chaque province, l'État

garantit un développement équilibré de chaque province par une répartition précise des ressources et des compétences entre l'État et les provinces autonomes. Ladite répartition est mise en œuvre par l'adoption par chaque province de sa loi statutaire. La répartition des compétences est fixée dans son principe par l'article 135 de la Constitution qui réserve uniquement à l'État les matières attachées à l'exercice de la souveraineté nationale (relations internationales, justice, défense nationale...) et renvoie aux provinces autonomes les matières qui intéressent spécifiquement les provinces (organisation des offices et organismes administratifs à caractère provincial, foires et marchés, services publics d'intérêt provincial, allocations d'études et bourses provinciales...).

III - 1.4. – Existe-t-il des usages, coutumes et/ou pratiques de participation, de protection ou de promotion mis en place en vue de garantir le principe de fraternité dans les relations avec l'État ?

Dans les relations avec l'État, peut garantir le principe de la fraternité la mise en place d'un organe officiel qui est la « Médiature » chargée essentiellement de recevoir les doléances des citoyens et de les traiter en collaboration avec les pouvoirs publics, indépendamment de l'intervention des pouvoirs judiciaires.

III - 2. – Dans les relations des communautés / collectivités / groupes entre eux

III - 2.1. – Quelles solutions juridiques et normatives sont mises en œuvre en cas de conflits entre communautés / collectivités / groupes ?

À Madagascar, la base de la communauté se situe au niveau du « FOKONOLONA » constitué de l'assemblée des citoyens au niveau du quartier ou du village. Sur le plan normatif, le « FOKONOLONA » bénéficie d'une reconnaissance juridique par l'État et en plus, la Constitution lui permet de prendre des mesures appropriées tendant à s'opposer à des actes susceptibles de détruire l'environnement, de déposséder de terres, d'accaparement du patrimoine sans que ces mesures puissent porter atteinte à l'intérêt général et à l'ordre public. La loi détermine le champ et les modalités d'application de ces mesures.

III - 2.2. – Existe-t-il des usages, coutumes et/ou pratiques en cas de conflits entre communautés / collectivités / groupes ?

Il existe à Madagascar une pratique coutumière destinée à régler les cas de conflits dans les collectivités. Il s'agit des « DINA » qui sont définis comme des conventions établies entre les membres du « FOKONOLONA »

pour la réalisation de l'intérêt général, la sécurisation des biens et des personnes, la défense du patrimoine. En effet, les « DINA » peuvent prendre la forme de conventions pour la réalisation de travaux d'intérêt commun comme ils peuvent être établis pour lutter contre les vols de bœufs. Le plus souvent ils sont assortis de sanctions civiles et dotés d'obligations contraignantes.

IV. La consécration par la juridiction constitutionnelle du principe de fraternité

IV - 1. – L'origine de cette consécration

IV - 2. – Les caractéristiques du principe de fraternité

IV - 3. – Le principe de fraternité (ou un principe équivalent) est-il fréquemment invoqué devant votre institution ?

Les décisions de la Cour constitutionnelle n'ont pas encore invoqué directement jusqu'à présent le principe de la fraternité. Toutefois, de nombreuses décisions de la Cour étaient déjà fondées sur la nécessité de sauvegarder l'intérêt supérieur de la Nation, ce qui implique la subordination des intérêts individuels par rapport à l'intérêt général pour garantir l'esprit de fraternité.

IV - 4. – Votre institution emploie-t-elle souvent ce concept ? Selon quelle fréquence ?

IV - 5. – Donne-t-il lieu à un nombre important de censures ?

La juridiction constitutionnelle n'a pas encore eu l'occasion de consacrer directement le principe de la fraternité dans ses décisions. Toutefois, elle s'en tient à la notion du « FIHAVANANA » tirée du préambule de la Constitution pour sauvegarder l'équilibre dans la société ou pour faire respecter les institutions existantes aux citoyens. Garante de l'État de droit, la juridiction constitutionnelle est toujours tenue de motiver ses décisions pour qu'elles puissent être comprises et acceptées dans l'esprit de tous.

IV - 6. – Le contenu du principe de fraternité

IV - 6.1 Quels droits individuels et/ou collectifs votre juridiction a-t-elle consacrés sous l'angle du principe de fraternité ou sur son fondement, qu'il soit ou non identifié comme tel ?

Les droits fondamentaux consacrés sous l'angle du principe de fraternité ou sur son fondement sont notamment ceux relatifs à l'inviolabilité de la personne, du domicile et du secret de la correspondance, les libertés fondamentales incluant entre autres la liberté de religion, d'association, de circulation.

IV - 6.2. – Les rapports entre droits individuels et droits collectifs et leur conciliation font-ils l'objet de dispositions constitutionnelles ou législatives ou de pratiques ?

Les droits individuels et les libertés fondamentales reconnues par la Constitution connaissent des limites qui sont de deux ordres :

- le respect des libertés et droits d'autrui ;
- l'impératif de sauvegarder l'ordre public.

IV - 6.3. – La Constitution crée-t-elle des obligations aux communautés / collectivités / groupes qu'elle reconnaît par rapport aux individus, par exemple en matière de droits fondamentaux ?

IV - 6.4. – En contrepartie, la Constitution impose-t-elle des obligations aux individus par rapport aux communautés / collectivités / groupes ?

La Constitution malgache ne fait pas de distinction précise entre les obligations des communautés ou collectivités par rapport aux individus et celles des individus par rapport aux communautés ou collectivités. Il n'en demeure pas moins que les obligations et les interdictions formulées par la Constitution s'appliquent aussi bien aux collectivités qu'aux individus (non discrimination, égalité sociale, liberté d'expression, etc.).

IV - 7. – Dans quels domaines la juridiction constitutionnelle a-t-elle contrôlé l'application du principe de fraternité ?

La juridiction constitutionnelle a eu déjà l'occasion de déclarer non-conforme à la Constitution, lors d'une procédure d'exception d'inconstitutionnalité, un décret intégrant comme membres du Conseil d'administration d'une entreprise publique des représentants de la Confédération des églises chrétiennes.

Dans ce cadre, la juridiction constitutionnelle a veillé scrupuleusement au respect du principe de la laïcité de l'État et a évité par principe, tout conflit

éventuel d'intérêt entre organisations religieuses existantes. Ce qui rejoint le principe de fraternité.

IV - 8. – Quel est le pouvoir d'intervention des juridictions constitutionnelles en cette matière ?

En la matière, le pouvoir d'intervention des juridictions constitutionnelles se résume essentiellement à deux niveaux :

- celui du contrôle de constitutionnalité des lois ;
- celui de la mise en œuvre de la procédure relative à l'exception d'inconstitutionnalité soulevée devant les autres juridictions.

IV - 9 et IV - 10. – Quel est l'apport de votre Cour constitutionnelle à l'esprit de fraternité ?

Comment s'articulent les relations en ces matières entre votre Cour constitutionnelle et les tribunaux de l'ordre juridictionnel administratif, civil ou criminel ?

La Cour constitutionnelle contribue au développement de l'esprit de fraternité notamment dans la mesure où elle est garante de l'État de droit dans le pays et lorsqu'elle est saisie de requêtes tendant à la protection de droits fondamentaux lors d'une exception d'inconstitutionnalité. C'est en cette matière que s'articulent surtout les relations entre la Cour constitutionnelle et les autres Cours.

IV - 11. – Comment s'aménagent les rapports, le cas échéant, entre votre Cour constitutionnelle en ces matières et les tribunaux supra-nationaux ?

Concernant l'application du principe de fraternité, aucun cas d'espèce ne s'est encore présenté pour expliciter l'aménagement des rapports entre Cour constitutionnelle et tribunaux supra-nationaux.

IV - 12. – À ce stade, et au regard de ces textes, de la mise en œuvre juridique et de la doctrine, pouvez-vous donner une définition synthétique de la notion de fraternité ?

À notre égard, la fraternité se présente tout d'abord comme un état d'esprit inspiré du sentiment d'universalité. En ce sens, le principe de fraternité requiert un dépassement des différences naturelles pour parvenir à la compréhension mutuelle en vue d'une harmonisation sociale. Ce qui engendre à terme l'équilibre dans les relations, la solidarité entre les hommes

et l'acceptation du principe de la négociation comme mode de règlement des conflits.

Les textes serviront à traduire en règles de droit le principe de fraternité par la création d'obligations tant aux communautés qu'aux individus pour que le principe s'intègre dans un mode de vie.

Il revient à l'État de mettre en œuvre les mécanismes de protection et de promotion des droits liés au principe de fraternité.

V. Voies d'avenir

V - 1. – Quelles sont les perspectives des relations des individus et/ou communautés dans leurs rapports à autrui ?

Chaque pays renferme une population divisée en groupes ou communautés ayant leurs propres us et coutumes selon leur origine historique, leur religion selon l'évolution des croyances, leur dialecte, leur appartenance politique suivant chaque conviction idéologique. Ces différences se trouvent le plus souvent à la base de conflits internes par lesquels chaque groupe ou communauté cherche à s'accaparer du pouvoir pour défendre ou ses propres intérêts socio-économiques ou son identité.

Qui plus est, les crises économiques cycliques augmentant le niveau de paupérisation de catégories d'individus aggravent la situation conflictuelle entre citoyens.

Par ailleurs, l'existence de pouvoir dictatorial ne fait qu'envenimer la situation antagonique dans certains pays. Seule l'instauration d'une véritable démocratie peut garantir l'application du principe de fraternité.

V - 2. – Quels sont les principaux défis à relever en la matière ?

Les principaux défis à relever en la matière se rapportent alors à la nécessité de l'acceptation de la réalisation de l'intérêt général dans le respect de l'intérêt supérieur de la Nation. Ce qui requiert une éducation continue tant au niveau des citoyens qu'au niveau des gouvernants.

La communauté internationale devra avoir la capacité de rassembler les divergentes tendances autour d'objectifs communs.

V - 3. – Quel rôle les Cours constitutionnelles peuvent-elles jouer dans cette évolution ?

Les Cours constitutionnelles contribuent au développement du principe de fraternité en fondant, en tant que de besoin, leurs décisions sur des principes

à valeur constitutionnelle qui se rapprochent de la matière. À tout moment, elles renforcent le principe à travers le processus du contrôle de conformité à la Constitution ou lors de la mise en œuvre de la procédure d'exception d'inconstitutionnalité.

V - 4. – De quelle façon la Francophonie institutionnelle peut-elle contribuer à un tel développement ?

La Francophonie institutionnelle joue un rôle positif dans le développement du principe de la fraternité au sein de ses membres qui se comprennent facilement par l'usage commun de la langue française. Les rencontres périodiques entre membres apportent des échanges fructueux servant à dépasser les différences et à réaliser l'harmonie.

V - 5. – Au sein de l'ACCPUF, quelles sont les perspectives d'une mise en œuvre de la fraternité entre Cours constitutionnelles membres ?

Au sein de l'ACCPUF, les échanges jusqu'ici réalisés entre Cours membres ont apporté des résultats positifs :

- les décisions des Cours figurant dans les bulletins de l'ACCPUF et du Conseil européen suscitent toujours des réflexions sur l'application du droit dans l'espace et dans le temps. La Cour constitutionnelle de Madagascar, par exemple, a déjà eu l'occasion de se référer aux jurisprudences étrangères pour l'application du droit de la défense dans les juridictions judiciaires ;
- chaque Cour ne dispose pas des mêmes taux de crédit de fonctionnement selon la situation économique de chaque pays membre. Aussi, lors des rencontres entre Cours membres, nous souhaitons une large participation de l'ACCPUF pour les déplacements de nos représentants ;
- pour l'approfondissement de la fraternité entre Cours membres de l'Association, il est proposé ce qui suit :
 - la publication dans un même bulletin des décisions renfermant le principe de fraternité ou les notions voisines ;
 - l'intégration dans le règlement intérieur de l'Association des obligations se rapportant à la fraternité.