Distr.
GENERALE

HRI/CORE/1/Add.31
14 septembre 1993

Original : FRANCAIS

DOCUMENT DE BASE CONSTITUANT LA PREMIERE PARTIE
DES RAPPORTS DES ETATS PARTIES

MADAGASCAR

[20 juillet 1993]

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. TERRITOIRE ET POPULATION	1 - 23	2
A. Territoire	1 - 7	2
B. Population	8 - 14	3
C. Données économiques	15 - 20	4
D. Données socio-culturelles sommaires	21 - 22	6
E. La religion des habitants	23	7
II. STRUCTURE POLITIQUE GENERALE	24 - 40	7
A. Histoire politique de l'Etat	24 - 31	7
B. Structure et nature de l'Etat	32	9
C. Organisation actuelle des pouvoirs	33 - 40	10
III. CADRE JURIDIQUE GENERAL DE LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME	41 - 46	12
IV. INFORMATION ET PUBLICITE	47	13

I. TERRITOIRE ET POPULATION

A. Territoire

1. Situation géographique

1. Madagascar est une île située à l'est du continent africain, entre 12° et 26° de latitude sud et 43° et 51° de longitude est. Elle est traversée par le tropique du Capricorne dans sa partie sud. Séparée du continent africain par le canal du Mozambique, large de 400 km, Madagascar est entourée d'autres îles, dont les Comores à 400 km au nord-ouest, les Seychelles à 1200 km au nord-est, la Réunion à 600 km et Maurice à 800 km à l'est.

2. Relief et climat

2. Avec une superficie de 587 041 km², Madagascar est la quatrième île au monde, après le Groenland, la Nouvelle-Guinée et Bornéo. Vaste territoire étiré en longueur (1 580 km de long et 580 km de large), l'île est caractérisée à la fois par une topographie accidentée et une gamme de climats allant du tropical au tempéré. On peut distinguer cinq zones écologiques bien marquées correspondant à des régimes climatiques et hydrauliques précis.

3. Les plateaux au sol cristallin d'altitude élevée (environ 900 m), imperméable et recouvert d'un manteau latéritique, avec un réseau hydrographique développé, avec par endroits des zones volcaniques. Pluviométrie moyenne entre 1 200 à 1 600 mm annuels (6 à 7 mois de pluie, 6 à 5 mois de saisons sèche, où le déficit en eau tient sur 4 mois). Ces plateaux constituent la région centrale de Madagascar. Ils s'étendent dans le sens de la longueur et se présentent comme une épine dorsale. Les nombreuses collines y abritent de petites vallées fertiles propices à la riziculture irriguée. Le climat tempéré et subtropical favorise la culture des légumes et des fruits.

4. La région côtière de l'ouest qui descend en pente douce des montagnes du centre vers le canal du Mozambique. Cette région est constituée par une large bande de terrains sédimentaires où s'étendent de grandes plaines littorales de faible altitude (0 à 200 m), séparées les unes des autres par un relief accidenté, et traversées par de nombreuses rivières à régime irrégulier, malgré leur importance. La pluviométrie, atteint environ 1 500 mm par an dans le nord, pour descendre à 800-900 mm dans le sud. Ce régime pluviométrique, associé à des températures variant entre des moyennes annuelles de 23 °C à 30 °C (avec parfois des minima de 13 °C en juillet-août), fait de ces contrées une région tropicale sèche, à vocation pastorale, propice à la culture du coton, de l'arachide et des légumineuses.

5. La côte est, bande étroite de terrains sédimentaires (entre 25 et 100 km de large), en majorité sableux, descend en pente raide des hautes terres centrales vers l'océan Indien. Région marquée par un climat tropical et une abondante pluviométrie, entre 3 400 à 1 500 mm par an; du nord au sud, le déficit en eau est quasi nul. Cette région est fréquemment touchée par les cyclones. Les eaux de surface y sont abondantes provenant d'un réseau hydrographique très dense de rivières très serrées. La plus grande partie de ces cours d'eau ne se jettent à la mer qu'après avoir arrosé la plaine

côtière longeant le rivage et formé des lacs et des marais reliés entre eux par le canal des Pangalanes. Cette région est particulièrement adaptée à la culture du café et des fruits tropicaux.

6. La région du nord-est est en continuité hydrogéologique avec les sédiments de l'ouest. Représentée essentiellement par une zone de relief calcaire avec un réseau de rivières souterraines et le massif volcanique de la montagne d'Ambre, cette région reçoit beaucoup de pluie pendant toute l'année (entre 100 et 300 mm). Les fleuves y sont généralement pérennes, quoique irréguliers. Les lacs d'eau douce, sans être abondants, empiètent cependant sur le réseau. On y cultive la canne à sucre, le cacao, le café et les épices, en particulier dans l'enclave climatique de la région du Sambirano.

7. Le sud, où les paysages géomorphologiques peu accidentés sont en continuité avec ceux de l'ouest. Ici, les fleuves issus des plateaux cristallins du centre ont un cours permanent même si le régime varie beaucoup suivant la saison. C'est une région aride, à faible pluviométrie (400 à 600 mm par an), caractérisée par une longue saison sèche (trois mois de pluie et neuf mois de sécheresse). La principale activité y est l'élevage extensif.

B. Population

1. Caractéristiques ethnosociologiques

8. Plusieurs hypothèses ont été émises sur l'origine du peuple malgache. Mais, quelles que soient les origines, c'est qu'une fois installé, un mélange de populations a donné naissance au véritable peuple malgache. Ainsi, le peuple malgache présente à la fois une variété et une unité ethnographiques. Les différentes populations résultent de mélange d'éléments différents. La population contient des gens de couleurs différentes. Par ailleurs, le peuple malgache était composé de groupes ethniques répartis dans toute l'île. Chaque groupe a des traditions qui lui sont propres, mais les facteurs d'unité nationale sont prépondérants.

9. Cette unité se retrouve, avec certaines variantes dans la civilisation matérielle, dans la littérature orale traditionnelle, dans les arts et, d'une manière générale, dans la culture populaire. Elle se manifeste également sous réserve de l'identité propre de chaque région économique dans les modes de cultures, et la complémentarité des ressources.

10. La population malgache est très dispersée, et en mettant à part les concentrations urbaines, ainsi que les secteurs vitaux comme les deltas et les plaines alluviales, l'habitat est clairsemé, un nombre important de régions pourtant riches sont enclavées et desservies par des voies de communication se dégradant en l'absence de maintenance ou de moyens matériels et financiers.

11. Au cours des années 1950 à 1975, le taux d'accroissement est passé de 1,59 à 3,5 % entre 1960 et 1970. Le premier recensement national de 1975 avait dénombré 7 640 000 habitants. Une enquête sociodémographique de 1984 évaluait cette population à 9 607 000 habitants. En 1990, la population

de Madagascar était estimée à 10 944 000 habitants, avec une densité moyenne de 19 habitants/km², très inégalement répartie comme il a été déjà expliqué.

12. Le taux global de fécondité (6,1) est de 171 naissances vivantes pour 1 000 femmes en âge de procréer. Le taux brut de mortalité est de 17,6 pour mille, et l'espérance de vie à la naissance de 54 à 50 ans. L'accroissement naturel de la population se situe dans une fourchette de 2,7 à 3,2 par an, ce qui laisse prévoir un doublement de la population dans un délai de 22 à 26 ans. La proportion de jeunes est particulièrement élevée : 46 % âgée de moins de 15 ans contre 3 % âgée de plus de 60 ans.

13. D'ores et déjà, on peut formuler deux observations importantes :

- le taux de dépendance économique est élevé (93 %)
- la population est en grande majorité rurale (76 à 80 %).

14. Les chiffres les plus récents en ce qui concerne la répartition de la population selon le sexe et l'âge sont ceux de 1992 :

<u>Age</u>	<u>M</u>	<u>F</u>	<u>Ensemble</u>
1	207 416	200 845	408 261
5	170 941	167 500	338 441
10	150 953	149 640	300 592
15	140 005	138 767	278 773
20	119 320	119 371	238 691
30	80 036	86 805	167 840
40	51 218	56 506	106 724
50	29 981	31 113	64 124
60	22 919	24 411	47 329
70	13 400	13 613	27 013
84	5 794	5 283	11 077
Total général :	5 831 091	5 965 781	11 796 873

C. Données économiques

15. En 1975, la seconde République (République démocratique de Madagascar) avait opté pour une idéologie inspirée du socialisme, une économie centralisée et fortement étatisée et une politique de nationalisation des secteurs les plus importants. Cette politique, tant en raison d'une mauvaise gestion que des répercussions de la crise économique internationale, n'a pas donné les résultats escomptés.

16. En 1985, Madagascar s'efforçait encore de stabiliser ses finances extérieures et intérieures tout en stoppant la grave détérioration économique des années 1981-1982. A partir de 1988, les choix économiques s'orientèrent vers un processus de désengagement de l'Etat qui ont donné des résultats encourageants tout en maintenant l'économie malgache dans une situation préoccupante :

- a) Détérioration des termes de l'échange en raison de l'effondrement des cours mondiaux ;
- b) Déficit fiscal;
- c) Déficit de la balance du commerce extérieur;
- d) Fardeau de la dette extérieure s'élevant à 2,21 milliards de DTS en 1990 et un poids de la dette extérieure sur le budget de l'Etat de 18,4 % ;
- e) Une forte inflation qui était de 20 % en 1987-1988.

17. Quelques chiffres issus de différents rapports nationaux ou d'institutions internationales sont donnés ci-dessous :

a) Produit national brut

PNB par habitant en 1989 : 230 dollars
 Croissance annuelle moyenne (1969-1989) : - 1,9 %
 Taux annuel d'inflation (1980-1989) : 17,8 %

b) Dettes extérieures totales

Dettes publiques et à garantie publique (1989) : 3 345
 Dettes privées non garanties (1989) : 0
 Recours au crédit FMI en millions de dollars (1989) : 165
 Dettes à court terme en millions de dollars : 97
 Dettes extérieures totales en millions de dollars (1989) : 3 607

c) Ratios de la dette extérieure totale

En pourcentage des exportations de biens et services : 779,8
 En pourcentage du PNB : 154
 Service total de la dette en pourcentage des exportations de biens et services : 52,0
 Paiements d'intérêts en pourcentage des exportations de biens et services : 27,8

d) Démographie et fécondité

Taux brut de natalité pour 1 000 habitants (1989) : 46
 Taux brut de mortalité pour 1 000 habitants : 16
 Femmes en âge de procréer en pourcentage de la population féminine : 44
 Indice synthétique de fécondité en 1989 : 6,5; en 2000 : 5,8

e) Urbanisation

Population urbaine :

- i) en pourcentage de la population totale 1989 : 24;
- ii) croissance annuelle moyenne (%) 1980-1989 : 6,3.

Population de la capitale :

i) en pourcentage de la population urbaine (1990) : 2,3;

ii) en pourcentage de la population totale (1990) : 6.

18. La politique d'ajustement structurel à laquelle Madagascar a dû se résoudre a entraîné des conséquences importantes sur le plan social, avec un accroissement du chômage, un processus de paupérisation et un éclatement du noyau familial entraînant un fort pourcentage de femmes-chefs de ménage (280 % en 1987 dans les milieux vulnérables); le taux de féminité des chefs de ménage est surtout très élevé dans les milieux ruraux.

19. Cependant, en comparant la situation de 1990 à celle de 1985, on peut constater quelques améliorations notables : un taux de change compétitif, la suppression des contingents d'importation, l'allègement de restrictions administratives à l'exportation, la création de zones franches, l'élaboration d'un code d'investissements libéral, une augmentation des économies sur le budget ordinaire, des emprunts à des conditions favorables et une réduction de la dette intérieure.

20. Les résultats des premiers mois de 1991 permettaient d'espérer que la crise financière qui s'était prolongée jusqu'en 1990 pouvait être surmontée sans trop d'effets négatifs sur le processus d'ajustement et de croissance en cours. La mise en place de nouvelles institutions devant finaliser la période actuelle de transition laisse espérer une reprise de la croissance économique.

D. Données socioculturelles sommaires

21. La situation économique qui vient d'être esquissée, s'ajoutant aux circonstances qui ont prévalu durant les années 1991 et 1992, ont amené une détérioration, un affaiblissement, voire une régression dans le domaine socioculturel :

a) Une paupérisation croissante, affectant particulièrement les groupes vulnérables de la population;

b) Un accès de plus en plus difficile des populations rurales, enclavées ou émigrant vers les centres urbains aux services de santé : en 1990 le taux de mortalité infantile était estimé à 110 pour mille; le taux de mortalité maternelle (lié à l'accouchement) était de 4,6 %;

c) Une baisse de la fréquentation scolaire due à plusieurs raisons : une augmentation apparemment spectaculaire du nombre des écoles primaires mais, corrélativement, la détérioration du matériel et l'insuffisance notoire du personnel enseignant, l'insécurité et la pauvreté.

22. En 1990, le taux de scolarisation était de 70 % pour l'enseignement primaire avec des variations importantes selon les régions. Le taux de scolarisation pour l'enseignement secondaire était de 14 % avec également d'importantes variations régionales. L'expérience maladroitement menée d'une malgachisation de l'enseignement a contribué à compromettre une politique

rationnelle de l'enseignement menant vers le développement. Certes, il est connu que Madagascar a le grand privilège de posséder une langue nationale avec des variantes dialectiques. Mais le problème fondamental de la langue d'enseignement lié à l'accès aux différents niveaux d'enseignement (secondaire et supérieur) demeure l'une des préoccupations prioritaires des autorités chargées de l'enseignement et de la formation des jeunes.

E. La religion des habitants

23. On a coutume de mettre l'accent sur la religion chrétienne à Madagascar : certes, la religion chrétienne est celle de la moitié de la population, cette moitié comportant sensiblement la même proportion de protestants et de catholiques, mais cette vue superficielle doit être nuancée. Selon des évaluations plus récentes, il faudrait donner des estimations moins optimistes en ce qui concerne les chrétiens : en effet, les églises protestantes comportent celles issues des missions religieuses étrangères et les églises ou sectes indépendantes s'inspirant du protestantisme. Par ailleurs, 47 % environ de la population relèvent des religions traditionnelles; celles-ci ne sont d'ailleurs pas très différentes les unes des autres dans la mesure où elles sont monothéistes. Il faut également prendre en compte une montée spectaculaire de l'Islam. Le chiffre de 1 million de Sunnites dont 70 % sont des Malgaches peut être avancé.

II. STRUCTURE POLITIQUE GENERALE

A. Histoire politique de l'Etat

24. Aussi loin que l'on puisse remonter dans l'histoire connue de Madagascar, on constate que quatre facteurs déterminants expliquent l'évolution politique du pays : a) l'insularité et l'intense circulation maritime dans l'océan Indien, b) l'apparition de royaumes à partir des XIIIe et XIVe siècles, c) la prépondérance successive de certains royaumes aux XVIIIe et XIXe siècles et, enfin, d) l'intervention étrangère à partir du milieu du XIXe siècle. Ces quatre facteurs seront étudiés plus en détail dans les sections suivantes.

1. Le caractère insulaire et l'intense circulation maritime dans l'océan Indien

25. L'insularité de Madagascar a été et demeure l'un des facteurs principaux de son unité profonde, par-delà la diversité des hommes, des régions et des paysages. Quels que soient les différences, les rivalités de monarches, les guerres intestines qui ont jalonné l'histoire de Madagascar depuis la constitution des premières populations, l'insularité a favorisé le rapprochement des groupes ethniques et a préservé la population des grands mouvements d'invasions ou de migrations qui marquent l'histoire des pays à frontières terrestres. Par ailleurs, de tous temps, l'océan Indien a été le lieu privilégié de passages maritimes d'escales des premiers navigateurs ou de lieux de migrations par les mers.

26. Les hypothèses sur la formation de la population malgache ne sont pas nombreuses, mais n'offrent pas encore, en l'état actuel des recherches historiques, archéologiques et socioculturelles, de données sûres : il est

généralement admis qu'une population d'origine existait déjà lors des périodes de migrations successives venant de l'Indonésie, de l'Afrique orientale, de l'Arabie et, beaucoup plus tard, du Portugal. Ces migrations se sont d'ailleurs succédé sur une longue période mal connue et ont été très probablement localisées selon les mouvements naturels des migrations et les passages des navigateurs dans le canal du Mozambique qui ont échoué sur la côte ouest. Les enseignements que l'on peut déjà tirer de cette période de migrations préhistoriques sont que les différentes migrations ont souvent laissé des traces profondes dans les habitudes sociales, dans les traditions juridiques et dans la structure de la société.

2. XIIIe et XIVE siècles : apparition des royaumes

27. A partir des XIIIe et XIVE siècles - époque à laquelle l'histoire de Madagascar commence à être mieux connue -, le contexte géographique et humain explique la naissance de royaumes qui, tour à tour, ont tenté de conquérir leur espace vital, soit en occupant des territoires vacants, soit en guerroyant avec les royaumes ou grands groupes sociaux voisins. Cette période est également riche d'enseignements sociologiques dans la mesure où elle explique en partie d'importantes migrations de populations chassées de leurs territoires ou réduites en esclavage. Il en est probablement résulté des rapprochements de traditions et de coutumes, de profondes mutations sociales à l'intérieur des groupes perturbés, persécutés et ayant subi une importante déstructuration sociale.

3. Prépondérance de certains royaumes

28. Les périodes suivantes ont été marquées par la prépondérance successive de certains royaumes, en particulier le royaume Sakalava qui, vers la fin du XVIIIe siècle, exerçait son autorité, sinon son influence sur au moins la moitié de Madagascar, jusqu'à se trouver aux portes de la capitale du royaume merina, Ambohimanga. Affaiblie par des luttes internes, la royauté Sakalava a été supplantée par l'extension du royaume merina au XIXe siècle. Mais d'autres royaumes sont restés imperméables à la pénétration des royaumes qui avaient exercé successivement l'autorité. Lors de la conquête coloniale de 1895-1896, des régions entières, en particulier dans le sud, avaient résisté à l'expansion de la monarchie merina.

29. Nécessairement schématique, ce survol de l'histoire malgache explique partiellement l'évolution politique postérieure et même actuelle. Mais il confirme également les mouvements de populations et la complexité croissante d'une civilisation tirant son origine de sources très diverses que les guerres internes, ainsi que les réconciliations, les alliances et la coexistence sur le même territoire ont contribué à rapprocher et parfois à unifier.

4. Intervention étrangère

30. L'intervention étrangère et l'influence qu'elle a exercée ont été particulièrement importantes à partir du milieu du XIXe siècle : cette influence a été surtout le fait de l'Angleterre et de la France. Historiquement, l'Angleterre a joué un rôle essentiel au début du XIXe siècle (arrivée des premiers missionnaires anglais en 1817) jusqu'au partage de l'Afrique par les puissances coloniales, postérieurement au Congrès de Berlin

et d'une convention franco-anglaise du 5 août 1890 par laquelle l'Angleterre reconnaissait le protectorat français sur Madagascar. En fait, ce protectorat avait déjà pris effet en 1885. Cette période devrait être étudiée avec plus de détails, dans la mesure où elle se termine par l'annexion de Madagascar et sa transformation en colonie française, mais le présent rapport ne s'y prête pas. Néanmoins, il convient de retenir de cette période trouble l'ouverture de Madagascar vers l'extérieur, l'influence exercée successivement par deux nations européennes qui introduisirent notamment des notions juridiques nouvelles, une forte empreinte du christianisme par l'intermédiaire des missionnaires et, avec trop peu de discernement, le système juridique français en vigueur à l'époque de l'annexion de Madagascar. Certes, des valeurs universelles ont été introduites et se retrouvent d'ailleurs dans les dernières lois malgaches antérieures à 1896.

31. L'indépendance, préparée par des années de résistance nationale, a été recouvrée progressivement, d'abord sous la forme d'une large autonomie dans un ensemble français dit de la "Communauté", puis par une procédure de négociations liant l'indépendance à des accords franco-malgaches de coopération.

B. Structure et nature de l'Etat

32. Dans l'évolution de l'Etat malgache depuis 1960, on distingue trois périodes durant lesquelles les différentes constitutions ou lois fondamentales se sont toujours référées à l'Etat républicain :

a) Une période néolibérale de 1960 à 1972, avec une forte autorité présidentielle, un régime économique libéral et une certaine prépondérance de la France - prépondérance qui s'est cependant traduite par une aide financière et matérielle ainsi qu'une assistance technique qui a permis la mise en place des éléments nécessaires à la vie d'un véritable Etat. Cette période a pris fin à la suite de divers troubles internes (insurrection due à la famine et à la pauvreté dans le sud, troubles importants dans l'Université et dans les écoles, crise politique);

b) Une période à tendance socialiste, d'ailleurs précédée par une période de troubles de 1972 à 1975 qui était la continuation logique, mais mal maîtrisée, du changement de régime intervenu en 1972. En 1975, a pris naissance une République démocratique qui devait préparer l'avènement d'un régime socialiste. Les structures juridiques étaient notamment dominées par une constitution consacrant un pouvoir présidentiel fort et considérée comme une loi d'application d'un texte fondamental : la Charte de la révolution socialiste malgache. Les juristes avaient analysé cette situation assez particulière comme un Etat de droit, limité cependant par l'existence d'un bloc juridique Charte de la Révolution socialiste-constitution, l'existence d'un front national de la défense de la Révolution rassemblant les partis de la majorité et les restrictions à diverses libertés fondamentales;

c) Une période libérale et démocratique consacrée par l'adoption d'une nouvelle constitution du 18 septembre 1992.

C. Organisation actuelle des pouvoirs

33. La mise en oeuvre de la nouvelle constitution de la République de Madagascar a été préparée durant une période de transition régie par une convention provisoire adoptée le 31 octobre 1991 par toutes les parties concernées, tant dans le domaine politique que religieux. La période de transition n'étant pas encore terminée à la rédaction du présent rapport, l'étude de l'organisation des pouvoirs sera essentiellement consacrée à une brève analyse de dispositions constitutionnelles.

1. Les principes généraux

34. La Constitution est précédée d'un préambule dont les éléments sont d'autant plus importants que dans le droit positif malgache, le préambule de toute constitution fait partie intégrante du droit positif malgache (article 13 de l'ordonnance No 62041 du 19 septembre 1962). En mettant à part les dispositions classiques qui figurent dans tout préambule d'une constitution à tendance libérale, il faut souligner l'affirmation des règles suivantes :

a) La fidélité aux engagements internationaux, dans lesquels il faut inclure les Pactes ou Conventions antérieurs ratifiés par l'Etat malgache et comportant d'importantes modalités de protection de l'enfant; tel est le cas notamment du Pacte international sur les droits civils et politiques approuvé par une loi No 70001 du 23 juin 1970;

b) Le respect et la protection des libertés fondamentales, celles de la Déclaration universelle des droits de l'homme mais également d'autres Conventions internationales (sur les droits de la femmes notamment) ou des libertés contenues dans le corps même de la Constitution (Titre II de la Constitution);

c) La séparation et l'équilibre des pouvoirs : le principe est acquis et ancien, mais la notion "d'équilibre" est expressément confirmée, ainsi que les procédés démocratiques de mise en oeuvre de cette séparation équilibrée des pouvoirs;

d) La transparence dans la conduite des affaires et la participation des citoyens à l'exercice du pouvoir : les affirmations peuvent être considérées comme des redondances. Mais elles ont une résonance particulière car la communication et la participation du citoyen à la direction des affaires publiques n'ont pas toujours été les préoccupations prioritaires de l'Etat;

e) L'instauration d'un Etat de droit;

f) La lutte contre l'injustice, les inégalités et la discrimination sous toutes ses formes.

2. Les libertés publiques

35. Le titre II de la Constitution est entièrement consacré, dans un sous-titre premier, aux droits et aux devoirs civils et politiques des citoyens et dans un sous-titre deux aux droits et devoirs économiques, sociaux et culturels. Il convient notamment de noter la reprise par le constituant malgache des droits et devoirs des citoyens dont le contenu est dispersé dans divers pactes internationaux - (droits civils et politiques, droits et devoirs économiques et sociaux de l'Etat).

3. La séparation des pouvoirs et l'Etat de droit

36. La nouvelle constitution est fondamentalement différente des constitutions antérieures qui donnaient la priorité au pouvoir exécutif et n'accordaient pas une importance aussi grande à la séparation et à l'équilibre des pouvoirs. La séparation et l'équilibre des pouvoirs sont assurés par la diminution, par rapport aux constitutions précédentes, des prérogatives du chef de l'Etat. Celui-ci est cependant le garant de la Constitution, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale. Le Président de la République nomme le Premier Ministre, préside le Conseil des ministres et est le chef des forces armées. Sur le plan juridique, il représente une haute autorité directement élue au suffrage universel.

37. Le pouvoir législatif acquiert une importance plus grande par ses prérogatives et par son organisation. Les prérogatives sont étendues : notamment, l'Assemblée nationale désigne le Premier Ministre qui doit lui présenter un programme de politique générale. Le domaine de la fonction législative est plus étendu par rapport aux précédentes constitutions. Par ailleurs, le pouvoir législatif comporte deux chambres : l'Assemblée nationale et le Sénat. Cette dernière formation participe à l'exercice du pouvoir législatif selon une procédure qui l'associe pleinement à l'adoption des lois.

38. Le pouvoir exécutif est exercé à la diligence du Premier Ministre et du gouvernement. Les pouvoirs du gouvernement sont étendus mais il les exerce dans une perspective d'équilibre aux côtés du Parlement. Le gouvernement doit présenter à l'Assemblée générale un rapport annuel d'exécution de son programme soumis à débats.

39. Le pouvoir judiciaire a subi par rapport aux organisations précédentes une refonte importante. Une cour constitutionnelle administrative et financière a été mise en place, comportant trois formations : la Cour constitutionnelle, gardienne de la Constitution, le Conseil d'Etat qui connaît des recours en annulation des actes des autorités administratives, et la Cour des comptes qui juge les comptes des comptables publics et exerce diverses attributions de contrôle. Il en résulte que la Cour suprême qui existait déjà dans les autres constitutions se consacre exclusivement au fonctionnement régulier des juridictions de l'ordre judiciaire, à la fois par des pouvoirs de contrôle et la prérogative de juger les pourvois en cassation. La Cour suprême est cependant appelée à voir ses attributions s'accroître en raison d'une décentralisation effective de l'administration de la justice par la création de cours d'appel hors d'Antananarivo.

40. On constate ainsi une nette tendance à équilibrer, par un jeu de procédures et de dispositions qui ne manquent pas de complexité, une séparation réelle des pouvoirs doublée d'un souci d'en équilibrer l'exercice.

III. CADRE JURIDIQUE GENERAL DE LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME

41. Telles qu'elles sont décrites dans la Constitution et dans les Lois fondamentales organisant chaque ordre de juridictions, ces institutions contribuent toutes, par leur compétence à la protection des droits de l'homme.

42. L'organisation judiciaire comporte une hiérarchie dans laquelle s'intègrent :

a) Les tribunaux de première instance et leurs sections. Ces juridictions constituent un premier degré, et des mesures administratives sont prises pour permettre l'accès de ces juridictions aux citoyens, en particulier ceux qui sont les plus éloignés de grands centres urbains. Les trente et une juridictions statuant en première instance pour une population dépassant 10 millions d'habitants et aussi dispersée qu'il a été expliqué sont notoirement en nombre insuffisant pour assurer une véritable décentralisation pour la défense des droits de l'homme. Il faut cependant souligner les efforts développés pour multiplier le nombre de juridictions et pour assurer par le système des "audiences foraines" un rapprochement entre la justice et le justiciable;

b) La création et la mise en route incessante de deux cours d'appel (Majunga et Fianarantsoa) contribueront à rapprocher le citoyen de la juridiction d'appel et raccourciront d'autant les délais de procédure;

c) La Cour suprême a des attributions de cassation qui s'ajoutent à celles qui sont déjà connues. L'article 11 de la loi du 19 juillet 1961 portant statut de la Cour suprême prévoit un cas d'ouverture en cassation dans l'intérêt de la loi et la violation des principes généraux de justice. Ainsi, une décision jugée en dernier ressort et même ayant déjà fait l'objet d'une décision de cassation peut être remise en cause lorsqu'elle apparaît manifestement contraire aux principes généraux de droit et aux principes d'équité.

43. S'agissant de la Haute Cour constitutionnelle, et en l'état actuel du droit, cette Cour a assoupli la procédure de saisine qui se limite normalement à l'exception d'inconstitutionnalité en examinant implicitement les questions de fond dont les éléments motivent la décision prononçant l'inconstitutionnalité. Une décision de cette Haute Cour du 19 février 1985, prévoit que "le contrôle de la constitutionnalité ne se cantonne pas à 'l'examen de l'exception'... . La censure de tous les autres actes de nature à porter atteinte aux droits et libertés fondamentaux garantis par la Constitution relève implicitement mais nécessairement de la compétence de la Haute Cour constitutionnelle".

44. L'article 40 de la Constitution du 18 septembre 1992 dispose que "l'Etat s'engage à instituer un organisme indépendant chargé de la promotion et de la protection des droits de l'homme". C'est certainement en application de cette disposition nouvelle dans le droit malgache que le gouvernement a créé

l'institution d'un médiateur, a procédé à sa nomination et entrepris de lui donner les moyens de mettre en oeuvre ses attributions.

45. Il n'existe pas, dans le droit national malgache, de système particulier de compensation en cas de violation des droits de l'homme. Néanmoins, l'application des principes généraux de droit et l'ouverture à toute personne d'une action en justice contre les abus et violations dont elle peut être victime constituent le cadre normal du recours pour violation des droits de l'homme pouvant donner lieu à l'octroi de dommages-intérêts. L'article 13 de l'ordonnance No 62041 du 19 septembre 1962 dispose que les principes généraux "s'imposent au juge qui doivent en tous les cas en faire assurer le respect et l'observation dans le cadre de la législation en vigueur".

46. Les instruments relatifs aux droits de l'homme sont de plein droit incorporés dans le droit national dès lors qu'il y a adhésion et ratification dans les formes du droit international public. Cependant, il faut reconnaître que l'intégration, dans le droit interne, des dispositions des Conventions internationales rend plus effective l'application des conventions et pactes, attire plus particulièrement l'attention des autorités publiques, et contribue à mieux faire connaître au public les dispositions du droit international qui n'attirent pas toujours l'attention.

IV. INFORMATION ET PUBLICITE

47. Au sein du Gouvernement malgache, chaque ministère intéressé procède au contrôle de l'application des conventions internationales et rédige les rapports demandés par les comités internationaux. D'intenses campagnes d'information sont organisées à l'occasion des différents moments consacrés à des catégories particulières de personnes.