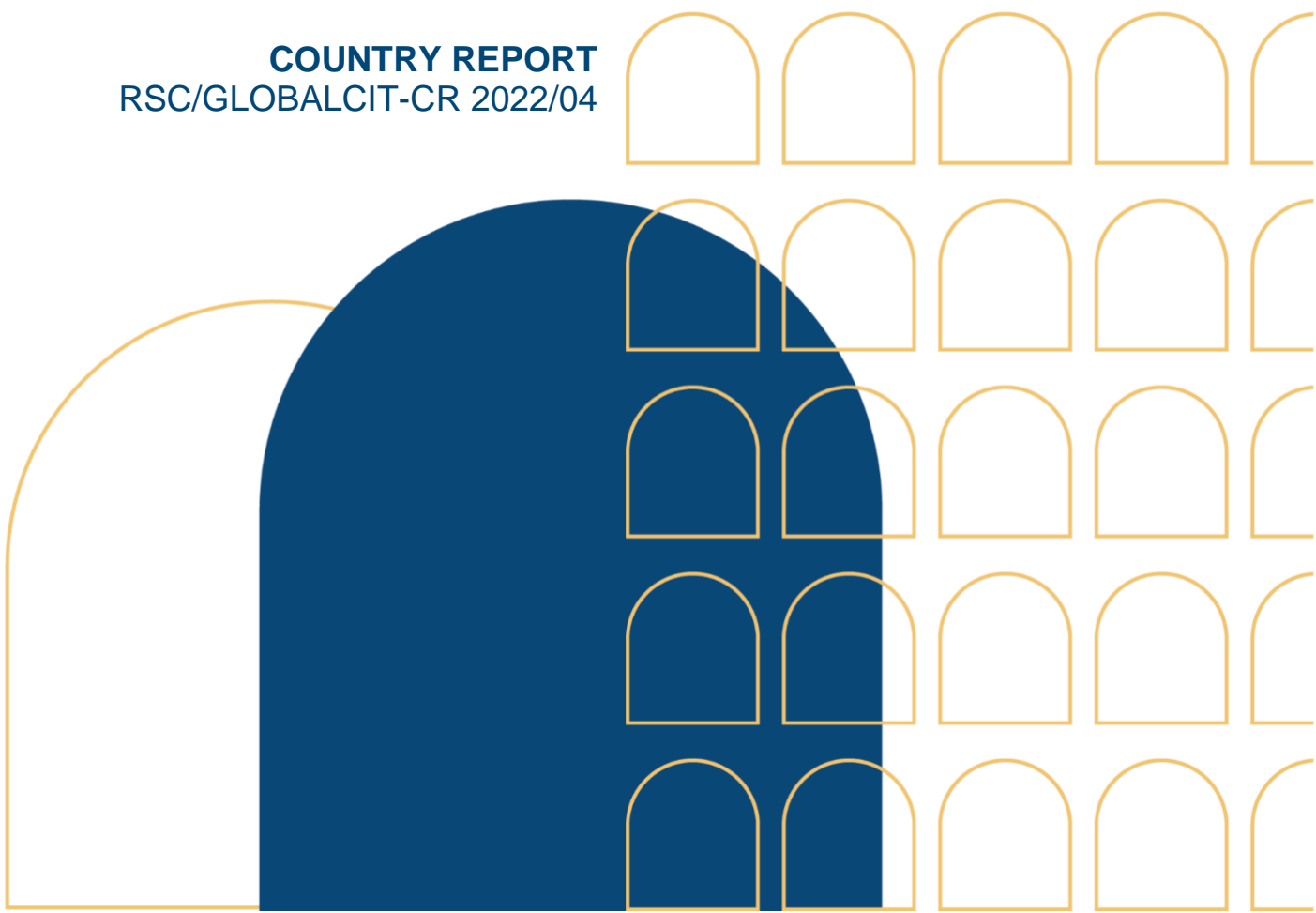


Rapport sur le droit de la nationalité : Madagascar

Ando Lova Razafiarison, Laurent
Andrianasolo Ratsimatahotrarivo et
Richmond Zafera sous la coordination
de Noro Ravaozanany

COUNTRY REPORT
RSC/GLOBALCIT-CR 2022/04



© Ando Lova Razafiarison, Laurent Andrianasolo Ratsimatahotrarivo, Richmond Zafera and Noro Ravaozanany, 2022

Requests should be addressed to GlobalCit@eui.eu.

Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT)
Robert Schuman Centre for Advanced Studies
in collaboration with Edinburgh University Law School

Rapport sur le droit de la nationalité : Madagascar

RSC/GLOBALCIT-CR 2022/04

July 2022

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) International license.

If cited or quoted, reference should be made to the full name of the author(s), editor(s), the title, the series and number, the year and the publisher.

Published in July 2022 by the European University Institute.

Badia Fiesolana, via dei Roccettini 9
I – 50014 San Domenico di Fiesole (FI)
Italy
www.eui.eu

Views expressed in this publication reflect the opinion of individual author(s) and not those of the European University Institute.

This publication is available in Open Access in [Cadmus](https://www.cadmus.eu), the EUI Research Repository:



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union

The European Commission supports the EUI through the European Union budget. This publication reflects the views only of the author(s), and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

Robert Schuman Centre for Advanced Studies

The Robert Schuman Centre for Advanced Studies, created in 1992 and currently directed by Professor Erik Jones, aims to develop inter-disciplinary and comparative research on the major issues facing the process of European integration, European societies and Europe's place in 21st century global politics.

The Centre is home to a large post-doctoral programme and hosts major research programmes, projects and data sets, in addition to a range of working groups and *ad hoc* initiatives. The research agenda is organised around a set of core themes and is continuously evolving, reflecting the changing agenda of European integration, the expanding membership of the European Union, developments in Europe's neighbourhood and the wider world.

For more information: <http://eui.eu/rscas>

The EUI and the RSC are not responsible for the opinion expressed by the author(s).

GLOBALCIT

The Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT) is an online observatory and research network committed to fact-based and non-partisan analysis of citizenship laws and electoral rights around the globe. GLOBALCIT addresses the need to understand the varieties of citizenship laws and policies in a globalised world. It provides reliable and comparative data on the content, causes and consequences of the laws that govern the acquisition and loss of citizenship and the franchise. It enables scholars, policymakers, and the general public to critically analyse how citizenship connects people across international borders. GLOBALCIT publishes databases, analyses, indicators and debates on citizenship status and electoral rights. It relies on a large international network of country experts. Its user-friendly interactive tools enable the comparison of data across countries and over time. Research for the current GLOBALCIT Reports has been supported by the European University Institute's Global Governance Programme, and the British Academy Research Project CITMODES (codirected by the EUI and the University of Edinburgh).

For more information see: www.globalcit.eu

Rapport sur le droit de la nationalité : Madagascar

Ando Lova Razafiarison, Laurent Andrianasolo Ratsimatahotrarivo et Richmond Zafera sous la coordination de Noro Ravaozanany

1. Introduction

Le retour de Madagascar à l'indépendance marque le coup d'envoi de l'instauration du régime de nationalité du pays. A bien des égards, l'on s'attendait à ce que la communauté de sort, sous la férule française d'antan, générerait une définition identique de la nationalité. La France de cette époque utilisait autant « la filiation » que le « droit du sol » pour déterminer la nationalité d'origine de ses ressortissant.e.s. Pris dans ce sillage, la plupart des pays francophones nouvellement indépendants ont opté pour cette mixité, tout en privilégiant l'un ou l'autre selon leur organisation sociale¹. Atypique, il semblerait que l'application du *jus sanguinis* hérité de la Métropole ne soit pas une simple transposition mais le produit de la dynamique propre de la société malgache, telle que l'entendent les élites dirigeantes de Madagascar. En effet, « *la nationalité malgache, telle que le concevait le législateur de 1960, est essentiellement une nationalité de filiation* ». ² Elaboré en s'inspirant du Code français, le Code de nationalité malgache répond au contexte socio-politico-économique du moment, en soulignant la diversité, la dynamique communautaire, les us et coutumes.

La conjoncture politique de 1960, marquée par l'opposition entre « forces politiques modérées » tenant du pouvoir politique³ et « forces politiques nationalistes » image de l'« hégémonie culturelle »⁴, dénote de l'écriture du Code de la nationalité malgache. Le législateur de 1960 a ainsi érigé l'« origine » comme fondement de la nationalité malgache⁵ alors que la population résidente de l'époque était constituée d'éléments venus d'horizons divers. La prépondérance de la « filiation » exclut les derniers migrants implantés dans le pays, nonobstant la faible densité de la population, éparpillée, avec des zones enclavées, exacerbée par des défaillances de communication et un faible taux d'alphabétisme⁶. Phallocentrique de prime abord, le Code de 1960 permet cependant la transmission de la

¹ Gonidec P.F., « La nationalité dans les Etats de la Communauté et dans les Etats « marginaux », 1961, p. 817.

² Ordonnance 60-064 du 22 juillet 1960 portant Code de la nationalité malgache, exposé des motifs.

³ Cadoux C., « La République Malgache », Berger-Levrault, Paris 1969, p. 50.

⁴ Berthier A., L'hégémonie culturelle selon Gramsci, Agir par la culture n° 25, 2011, p. 4.

⁵ Ordonnance 60-064 du 22 juillet du 22 juillet 1960, article 9.

⁶ Sauvy A., « La République de Madagascar. Population, économie et perspectives de développement », Revue Population, 1962/3, volume 17, p. 443-445.

nationalité de par la mère si celle-ci ne provoque un conflit de nationalités⁷. Madagascar se distingue en privilégiant la nationalité par filiation et ne tient compte du « droit du sol » que marginalement. Ces situations ont provoqué des cas d'apatridie dès l'entrée en vigueur du Code. Ce dernier a connu des problèmes d'applicabilité dans le temps et dans l'espace, non résolus à ce jour malgré des réformes effectuées. Même si la loi n° 2016-038 du 25 janvier 2017 (par la suppression des articles 10, 16, 18, 20 et 57, et les modifications des articles 9, 11, 23, 40 et 52 du Code de la nationalité) a permis de corriger les discriminations envers les femmes et les enfants et bien qu'elle ait été élaborée dans un certain esprit d'inclusion, ses dispositions comportent des discriminations basées notamment sur le sexe, le handicap et l'origine.

La dénonciation en 1964 de l'adhésion du pays à la Convention de 1954 sur le statut des apatrides, rend délicate la résolution des cas des apatrides « *in situ* ». La question concerne surtout ceux d'origine indienne, dont une minorité détenant une nationalité et un poids économique, suscite la crainte des nationaux. Les réformes engagées, dont la loi n°2016-038 ont permis aux femmes de transmettre leur nationalité à leurs enfants, n'ont pas pour autant solutionné les cas des « apatrides *in situ* » caractérisant l'apatridie à Madagascar. Ces contradictions font du droit à la nationalité, un sujet complexe pour les politiques et le législateur.

2. Contexte historique

2.1 Madagascar : une population métissée

Madagascar a été peuplé par des migrations successives, par des austronésiens, des arabes et autres. Des études récentes ont montré que le périple de nombre d'entre eux, empruntant l'Océan Indien et passant par la partie orientale de l'Afrique, expliquerait le métissage africain-asiatique de la population malgache. La grande île est ainsi, à l'origine, un pays des métis, qui aurait absorbé les nouveaux arrivants.⁸

Les littoraux ont servi d'escales pour nombre de bateaux qui reliaient l'Europe à l'Inde. Puis, l'articulation avec le commerce lointain, se basant sur des échanges d'esclaves, de riz, de zébus et autres, contre des armes et autres produits manufacturés, a accéléré le regroupement en chefferies et/ou en royaumes, fondés sur la réunion des clans et lignages. Les derniers arrivés entamaient une construction politico-religieuse où ils imposaient leur pouvoir : les Malais sur les Hautes Terres centrales, les *Maroseranana* dans le Sud. A mesure de l'avancée de leur conquête, la dynastie régnante connaît plusieurs segmentations⁹.

⁷ Roger Decottignies and Marc de Biéville, « Les nationalités africaines », Collections du Centre de recherche, d'étude et de documentation sur les institutions et les législations africaines 4, 1963, p. 204.

⁸ Ratoandro G., Beaujard P., « Histoire de Madagascar. La construction d'une nation », Maisonneuve et Larose Collection Histoire et essais, 2021, p. 47-17.

⁹ Ballarin M.P., « Les reliques royales à Madagascar. Source de légitimation et enjeu de pouvoir (XVIII^e-XX^e) », Karthala, « La fin du XVII^e siècle voit émerger sur la côte ouest de Madagascar des lignages puissants formant des royautes plus ou moins centralisées. Il en est ainsi dans le Sud-ouest où des communautés d'agriculteurs et pêcheurs sont encadrés par des groupes originaires du sud-est de l'île. Ces migrations aboutissent, du sud au nord de la côte Ouest, dans un premier temps à la formation des royaumes mahafaly et masikoro, puis à la constitution de monarchies plus élaborées comme celles du Menabe, du Boina et enfin celles des Bemihisatra et Bemazava. C'est une évolution dans l'espace qui est intimement liée à une évolution dans le temps. Ce processus est généré par des conflits de pouvoir entre héritiers à l'intérieur du groupe royal des Maroseraña, qui sont résolus par le départ des cadets évincés vers des nouveaux espaces à conquérir. Il est aussi commandé par une nécessité économique dépendante de l'organisation de l'élevage extensif, base de la

Quels que soient les royaumes, l'organisation sociale comprenait toujours la famille régnante et les nobles, les hommes libres, *tompontany* (en fait, les premiers arrivés) et les esclaves. C'est le souverain qui est maître des relations extérieures et ordonnateur du rang social. Dans ce dernier cas, le roi Andrianampoinimerina dénomme l'ensemble de ses sujets, des *Ambaniandro*, y compris les esclaves (*Andevo*). Les membres de la famille royale et les serviteurs particuliers du roi ne font pas partie des *Ambaniandro*. Il a spécifié les droits et devoirs des « groupes statutaires »¹⁰, et les a installés sur des territoires déterminés, avec des délimitations précises. En outre, le mariage entre « groupes statutaires » a été réglementé.

C'est ainsi que les *Merina* s'identifient et sont identifiés par leur « groupe statutaire », leur territoire et leur *tanindrazana* (terre des ancêtres, symbolisée par le lieu où est érigé le tombeau familial). La reconnaissance du « Royaume de Madagascar » par le Gouverneur de l'Île Maurice, la scolarisation et l'évangélisation par les missionnaires britanniques, ont conforté cette organisation sociale, basée sur le « viricentrisme »¹¹ et l'esclavage. Les *Merina*, surtout ce qu'Andrianampoinimerina qualifiait de *Folovohitra*, c'est-à-dire les *Andriana* moins la famille royale (*Havan'Andriana*) et les *Hova*, où se recrutent les principaux élèves et « priants », sont devenus les zélés d'une nouvelle conception, qui allie les valeurs traditionnelles merina et les enseignements de la religion chrétienne protestante. C'est ce que les *Merina* dénomment « *fahendren'ny Ntaolo* », sagesse des Anciens, et que certains auteurs qualifient de « chrétienté ancestralisée »¹². Cette « sagesse merina » s'est essentialisée au fur et à mesure de la conquête des autres royaumes de Madagascar, et s'est transmise chez les vassaux. Elle s'est érigée en valeur nationale – hégémonie culturelle – car les *Merina* s'identifiant au peuple d'Israël sont porteurs de la « vérité » et de la civilisation¹³.

Ce n'est qu'après la colonisation en 1896, que cette structure sociale « féodale »¹⁴ a été abolie, remplacée par une nouvelle configuration entre dominants et dominés : les Français sont les citoyens et les Malgaches sont les sujets. Les premiers sont régis par la législation française métropolitaine quant à leurs droits et devoirs tandis que les sujets français, dénommés indigènes sont soumis au Code de l'Indigénat¹⁵. Ces derniers sont assujettis à l'impôt de capitation, aux prestations obligatoires, à la « juridiction administrative » et leurs droits à la circulation, droits d'expression, d'association sont limités.

2.2 L'opposition à la « percée » des Asiatiques

Les premiers Indiens venus s'installer à Madagascar dataient du début du XIX^e siècle¹⁶. Ils s'implantaient dans les fins fonds de la brousse pour collecter les produits locaux et vendre

société, et du besoin de s'imposer dans les embouchures des fleuves, lieux où se font les échanges commerciaux avec des puissances maritimes dynamiques intégrées dans le monde des échelles occidentales. », 2000, p. 15.

¹⁰ Condominas G., Le « groupe statutaire », terme habituellement utilisé car plus conforme à la réalité que « caste ».

¹¹ Tout tourne autour de l'homme, la famille, les corvées, les impôts. Les femmes ne sont que des « attelages », utiles pour la reproduction et pour certaines aides.

¹² Rakotomalala M., « A cœur ouvert sur la sexualité merina (Madagascar). Une anthropologie du non-dit », Karthala. 2012, p. 10.

¹³ Pasteur Rabary, «Ny Daty Malaza na dian'i Jesosy teto Madagasikara», Trano Printy, 2004, p. 486.

¹⁴ Après l'abolition de l'esclavage en 1896, l'arrêté du 26 septembre 1896 abolit le système des castes, tandis que l'arrêté du 17 avril 1897 supprime l'institution du vodivona (fief) et des privilèges seigneuriaux.

¹⁵ Arrêté du 3 mai 1901.

¹⁶ Vasram A.M.Z et Tremann C., « Arrivée et implantation des Khojas Shi'ah Isnâ 'Ashari à Madagascar, de 1852 à la création du « Conseil territorial » 2014, p. 29, p. 73.

des produits manufacturés¹⁷. L'Etat colonial, constatant le manque de main d'œuvre, encourageait la venue des Asiatiques, Indiens et Chinois (*coolies*) pour les grands travaux d'infrastructure. Ceux-ci n'ayant pas fait long feu dans ces secteurs, se tournaient vers la collecte et le commerce dans la brousse, ainsi que le petit artisanat dans les villes. Cela rejoignait la vue du gouverneur général de l'époque, qui voulait les substituer aux *Merina* qui étaient nombreux dans les périphéries à la suite de l'expansion du « Royaume de Madagascar ». Car dans la « politique des races »¹⁸, il s'agissait de remplacer les *Merina* dans tous les domaines d'activité par d'autres « races ». Les Asiatiques ont été classés en tant qu'« Européens et assimilés » et bénéficiaient des droits dont ne jouissaient pas les Indigènes. Parmi ceux-ci, des *Merina* qui étaient en avance autant sur le plan culturel que matériel, ne pouvaient tolérer cette « discrimination ». Ils se prévalaient de leur « histoire » et de l'exemple du Japon tel que le préconisaient certaines élites¹⁹.

La société secrète Vy Vato Sakelika (VVS) s'est fait le porte-parole de cette tendance en réclamant pour les « élites »²⁰ la citoyenneté française. Octroyée au compte-goutte, la revendication de cette dernière ne pouvait satisfaire la majorité des « élites » et la demande d'indépendance devenait de plus en plus pressante après la deuxième guerre mondiale. Durant l'insurrection de 1947²¹, on ne pouvait pas parler d'un pogrom des Asiatiques, bien que les élites aient de la rancœur contre eux²².

L'administration coloniale va réglementer l'arrivée des nouveaux Asiatiques, car ils sont devenus les concurrents des colons de brousse. Les Chinois établis vont se stabiliser dans le petit commerce de brousse et de l'usure tandis que les *Karana* – les Indiens – vont de plus en plus investir dans l'import-export et les industries et se constituer des biens immobiliers considérables. En s'adaptant aux nouvelles conjonctures, les Asiatiques ont pu se faire une place importante dans l'économie du pays²³.

Lors de l'indépendance de 1960, les forces politiques modérées, ne voulaient pas remettre en question la propriété privée tout en stigmatisant les injustices dues à l'inégalité sociale²⁴. Elles ont tenu compte de la puissance d'insertion des Chinois et des *Karana* dans les campagnes et de leur importance dans certaines activités économiques, tout en les condamnant pour leur

¹⁷ *Ibid.*, Varsam A.M.Z., p. 53-56.

¹⁸ Duval E.-J., « Lettres de Madagascar 1896-1906 », Les propos du Gouverneur Général Galliéni, « En dehors de l'Imerina, les instructions aux résidents et officiers sont différentes. Elles se résument en ceci : détruire l'hégémonie hova en constituant avec chaque peuplade un état séparé, administré par un chef nommé par nous et contrôlé par nous. », 2002, p.242-243.

¹⁹ Esoavelomandroso F.V., « Le Japon, modèle pour les intellectuels malgaches, fin XIX^e-début XX^e siècle », *Omalysy Anio*, n° 27,1988, p.11.

²⁰ Randriamamonjy F., « Tantaran'i Madagasikara , 1895-2002 », TPFLM., 2006, p. 83.

²¹ Duval E.-J., « Lettres de Madagascar 1896-1906 », Les événements de 1947 se sont déroulés sur la partie orientale de l'île. Les Chinois y sont nombreux, tandis qu'on ne trouve des *Karana*, en assez grand nombre, que dans la ville de Tamatave. Extrait du règlement en vigueur au 6 août 1947 signé par le Général, commandant de guerre à Andranomaresaka sur ordre du Général en chef des troupes malgaches à Mahavoky :« 1.(...) 2.- Les métis qui se rendent sans avoir tiré sur nos soldats sont considérés comme Malgaches, mais ceux qui emploient le fusil ou toute autre arme pour nous tuer doivent être massacrés sur le champ. (...) 4- Les gens de races suivantes ne seront pas tués : les anglais, les arabes, les chinois, les mauriciens ;(...) 10-Tous ceux qui violent le présent règlement seront considérés comme ennemis, ainsi que ceux qui répandent des faux bruits. », p. 252-253.

²² *Loc. cit.*

²³ Bardonnat D., « Les minorités asiatiques », *Annuaire français du droit international*, n°10., avril 1964, p. 135.

²⁴ Cadoux C, *op. cit.*, p. 76.

rapacité et leur « duplicité »²⁵. En ce qui concerne particulièrement les Chinois, la « méfiance » du président de la première république contre la République Populaire de Chine, va peser négativement sur la perception des Asiatiques²⁶.

C'est là que se rejoignent la tolérance et le rejet, avec la prépondérance de ce dernier qui se traduit par la prééminence du principe de la filiation dans le Code de la nationalité malgache. Les « valeurs » définies du temps d'Andrianampoinimerina et qui ont évolué avec les différents règnes, et même sous la colonisation, en constituent le socle, l'hégémonie culturelle²⁷. N'oublions pas aussi que l'enseignement supérieur était pratiquement inexistant jusqu'en 1958, et que l'Université ne fut créée qu'en 1960. Les assistants techniques français tenaient les postes de décision dans la magistrature, au Ministère de la Justice et à l'Université²⁸. Les Malgaches formés à l'Institut des Hautes Etudes d'Outre-Mer (IHEOM) leur furent adjoints. Il n'y avait que quelques malgaches qui ont étudié dans les facultés de droit françaises. Ces juristes sont en majorité des *Merina*. Ce qui pourrait expliquer le tropisme français du Code de la nationalité et le choix de la filiation comme fondement de la nationalité malgache.

Cette empreinte du droit français n'est plus « visible » lorsque le législateur a fait de l'« origine » le critère d'attribution de la nationalité malgache. La qualité de Malgache est reconnue aux personnes nées de père et de mère d'origine Malgache²⁹ ou issues d'un seul parent d'origine Malgache³⁰ indépendamment de l'âge, le domicile ou la résidence. L'originaire est celui qui est « de souche » ou de sang Malgache et non celui qui est né à Madagascar sans qu'il y ait une définition précise du « Malgache »³¹.

2.3 Evolution du Code de la nationalité depuis l'indépendance

L'influence juridique de la France a profondément posé son empreinte sur la législation malagasy. La nationalité malgache, fruit de l'enchevêtrement de l'histoire, de la politique et du cadrage juridique, est régie par l'Ordonnance n° 60-064 du 22 juillet 1960. En l'élaborant, le législateur malgache s'est référé au cadre français, en l'occurrence l'Ordonnance n°45/2447 du 19 octobre 1945 portant Code de la nationalité française. Bon nombre d'articles du Code français ont été repris par le Code malgache. Il en est ainsi de la nationalité attribuée³², de l'acquisition par adoption³³, de la perte de la nationalité³⁴ ou encore de la déchéance³⁵.

²⁵ *Op.cit.*, p. 127.

²⁶ Saura A., « Philibert Tsiranana (1910-1978), premier président de la République de Madagascar », vol 1 : A l'ombre de de Gaulle, éd L'Harmattan, 2006, p. 63.

²⁷ Le Code des 305 articles qui était toujours en vigueur en 1960 pour les dispositions qui n'ont pas fait l'objet d'une législation nouvelle, participe à cette pérennisation des « valeurs » du temps d'Andrianampoinimerina. Le Code de 41 articles de 1828, fut complété en 1862 et 1863. Puis suivirent le Code de 101 articles et le Code de 305 articles.

²⁸ Annuaire de la République de Madagascar, 1965.

²⁹ Ordonnance 60-064 du 22 juillet du 22 juillet 1960, article 90.

³⁰ *Ibid.*, article 91.

³¹ Circulaire n° 1838 du 9 septembre 1960 relative à l'application du titre VI du Code de la nationalité malgache.

³² L'article 9 du Code malgache est le résultat de la combinaison des articles 17-1° et 18-1° du Code français,

³³ Les articles 20 et 21 du Code malgache correspondent aux articles 34 et 35 du Code français.

³⁴ Les articles 87 et 88 du Code français ont été récupérés par le Code malgache en ses articles 42 et 43.

³⁵ l'article 50 du Code malgache est la reproduction fidèle de l'article 98 du Code français.

L'Ordonnance a établi un cadre fondé sur la filiation paternelle. L'enfant né dans le mariage s'est vu attribuée la nationalité d'origine si le père était malgache, ou si la mère était malgache et le père apatride ou de nationalité inconnue; également pour l'enfant né hors mariage d'une mère malgache, ou d'une mère apatride ou de nationalité inconnue et d'un père malgache.³⁶ Pourtant, l'enfant d'une mère malgache (ou d'un père, si né hors mariage) pouvait réclamer la nationalité malgache jusqu'à sa majorité qui est de vingt et un ans révolus³⁷. Sauf une protection contre l'apatridie pour les enfants nés à Madagascar de parents inconnus, « dont on peut présumer que l'un au moins est malgache »³⁸ le droit de sol ne jouait aucun rôle.

La femme étrangère qui s'est mariée avec un Malgache pouvait opter pour la nationalité malgache (mais pas l'homme marié avec une femme malgache), sauf opposition du gouvernement pendant le délai d'un an.³⁹ La naturalisation était possible sur la base de cinq ans de résidence habituelle et la satisfaction de plusieurs conditions, y compris l'« assimilation à la communauté malgache ».⁴⁰

Madagascar étonne par ses textes réglementaires régissant le droit à la nationalité. En effet, le Code de la nationalité malgache avance tout un panel de dispositions, mêlant mimétisme, volonté de souligner sa diversité culturelle et son attachement à l'identité nationale. C'est ainsi que le Code a connu nombreuses réformes au cours du temps.

La loi n° 61-002 a prolongé de 18 mois le délai de déclinaison de la nationalité ou d'opter en sa faveur⁴¹. Vu le contexte de l'époque, ce rallongement de délai augmente les possibilités pour acquérir la nationalité malgache ou au contraire de la renier. La loi n° 61-052 du 13 décembre 1961 a apporté des modifications de certaines dispositions concernant l'acquisition de la nationalité⁴². Il en est ainsi de la prorogation à deux ans le délai d'un an accordé au Gouvernement pour s'opposer à l'acquisition de la nationalité malgache par mariage. La loi n°61-052 a ensuite précisé les motifs d'opposition du Gouvernement, notamment pour indignité, incapacité physique ou mentale grave à l'acquisition de la nationalité par mariage⁴³ si auparavant l'opposition relève du pouvoir discrétionnaire du Gouvernement. Doit-on comprendre par-là que le législateur semble peu enclin à admettre toute femme infirme ou dont la santé est déficiente de faire partie de la communauté malgache dans la mesure où celle-ci est susceptible d'être ou de devenir une charge pour la communauté ? En tout cas, le législateur laisse au Gouvernement le soin d'en décider.

Dans un souci d'unification et de centralisation de procédure, toutes les déclarations en vue d'acquérir la nationalité malgache seront enregistrées au Ministère de la Justice sous peine

³⁶ Ordonnance n° 60-064 du 22 juillet 1960 portant Code de la nationalité malgache, articles 9 & 10.

³⁷ *Ibid.*, article 16.

³⁸ *Ibid.*, article 11.

³⁹ *Ibid.*, articles 22-24.

⁴⁰ *Ibid.*, article 27.

⁴¹ Les personnes pouvant décliner la nationalité malgache sont les personnes nées de père et de mère d'origine malgache (article 90 du Code) et celles issues d'un seul parent d'origine malgache (article 91 du Code), quels que soient leur âge, leur domicile ou leur résidence à la date du 26 juin 1960. Conformément à l'article 92 du Code, les personnes qui peuvent opter en faveur de la nationalité malgache sont : les ressortissants d'un Etat de la Communauté ayant un conjoint malgache, les anciens étrangers naturalisés français domiciliés à Madagascar à la date du 26 juin 1960, les nationaux français non originaires de Madagascar qui y ont transporté leur domicile et qui y ont résidé ou exercé une activité professionnelle depuis cinq années à la date du 26 juin 1960.

⁴² Ordonnance n° 60-064 portant Code de la nationalité malgache modifié par la Loi n° 61-052 du 13 décembre 1961, article 21.

⁴³ *Ibid.*, article 24 nouveau.

de nullité⁴⁴ si le Code initial avait prévu d'appliquer cette procédure uniquement aux déclarations souscrites devant le président du Tribunal de Première Instance. Par ailleurs, le législateur a considéré que la production d'un exemplaire enregistré de la déclaration ou d'un extrait d'un Journal Officiel où elle a été publiée n'est pas une preuve complète d'acquisition de la nationalité malgache pour les personnes visées à l'article 92. Encore faut-il établir qu'il n'y a pas eu opposition du Gouvernement. Cette preuve résultera de la production d'une attestation délivrée par le Ministère de la Justice constatant qu'aucun décret d'opposition n'est intervenu postérieurement à l'enregistrement. Le législateur a également imposé aux intéressés un véritable choix entre leur nationalité d'origine et la nationalité malgache. En effet, l'acquisition de la nationalité malgache est subordonnée à la justification de la renonciation à la nationalité d'origine du déclarant, sauf si, en conformité des dispositions de sa loi nationale, celui-ci perd nécessairement sa nationalité⁴⁵. Cette exigence fût ensuite abrogée par la loi n° 62-005 du 6 juin 1962.

L'Ordonnance n° 73-049 du 27 août 1973 a apporté des retouches aux alinéas 4 et 5 de l'article 50 relatif à la déchéance de la nationalité, laquelle peut intervenir à tout moment lorsque l'article 51 a été abrogé. Mis à part l'insécurité juridique provoquée par cette réforme, la personne déchue de sa nationalité malgache sera apatride si elle ne dispose d'une autre nationalité. D'autre part, en cas de rejet, une nouvelle demande de naturalisation ne pourra être formulée qu'après deux ans suivant la date du refus⁴⁶.

En outre, la loi n° 95-021 du 18 septembre 1995 a rajouté un quatrième paragraphe à l'article 38 du Code prévoyant que pendant un délai de dix ans à partir du décret de naturalisation, l'étranger naturalisé ne peut acquérir, à quelque titre que ce soit, de biens immobiliers. L'étranger naturalisé devait attendre cinq ans au minimum et dix ans au maximum pour jouir pleinement de ses droits civils et politiques liés à la possession de la nationalité malgache. Il ne pourra ainsi avoir accès à la terre, sacrée pour les malgaches, qu'après dix ans à partir du décret de naturalisation. La loi n°2003-027 du 27 août 2003 est venue abroger ce paragraphe 4 de l'article 38 évoqué ci-dessus afin de favoriser la participation des personnes naturalisées au développement économique du pays⁴⁷.

Suite aux recommandations émises par les organes conventionnels et avec l'appui des organisations de la société civile, la dernière réforme du Code remonte à 2017 via la loi n°2016-038 du 25 janvier 2017. De portée significative, elle permet rétroactivement aux femmes malgaches de transmettre automatiquement leur nationalité à leurs enfants⁴⁸ résolvant partiellement des cas d'apatridie à Madagascar. De plus, la réforme offre la possibilité pour la femme étrangère épousant un Malgache de retarder sa déclaration jusqu'au moment de la transcription sur les registres de l'état civil des agents diplomatiques ou consulaires malagasy⁴⁹. La loi de 2017 a également supprimé le caractère « nouveau-né » de l'enfant trouvé afin d'éviter toute distinction à l'égard des enfants et énonce la présomption de la naissance de de l'enfant trouvé à Madagascar jusqu'à preuve contraire⁵⁰. Enfin, la déchéance ne s'étendra plus aux enfants et au conjoint de la personne déchue⁵¹, dans l'intérêt supérieur de ces derniers.

⁴⁴ *Ibid.*, article 58 nouveau.

⁴⁵ Ordonnance n° 60-064 modifié par la Loi n° 61-052., article 93 alinéa 2 nouveau.

⁴⁶ Ordonnance n° 60-064 modifiée par L'Ordonnance n° 73-049 du 27 août 1973, article 28 alinéa 2 nouveau.

⁴⁷ Loi n°2003-027, exposé des motifs.

⁴⁸ Code de la nationalité malgache, article 9 nouveau.

⁴⁹ *Ibid.*, article 23 nouveau.

⁵⁰ *Ibid.*, article 11 alinéa 4 nouveau.

⁵¹ *Ibid.*, article 52 nouveau.

3. Le régime actuel de la nationalité malgache

3.1 L'attribution de la nationalité

La nationalité malgache demeure essentiellement basée sur le *jus sanguinis*, même si l'égalité entre les deux parents en ce qui concerne la transmission aux enfants n'a été établie qu'en 2017. En effet, la loi n°2016-038 a permis rétroactivement à la femme Malgache de transmettre automatiquement sa nationalité à son enfant, au même titre que l'homme Malgache⁵². Cette disposition matérialise la volonté d'égaliser le droit des hommes et des femmes à transmettre leur nationalité à leurs enfants.

Peu importe d'ailleurs la situation matrimoniale de la mère mettant ainsi fin à la distinction entre enfant légitime et enfant né hors mariage. Car auparavant, la femme Malgache ne pouvait transmettre sa nationalité à son enfant que si ce dernier est né hors mariage ou que son père est apatride. Lorsque le père est étranger et que la mère est Malgache, l'enfant n'acquiert pas automatiquement la nationalité de sa mère mais doit le réclamer jusqu'à sa majorité (dix-huit ans). Passé cet âge, et si le père ne peut transmettre sa nationalité à son enfant, ce dernier sera alors sans nationalité.

Le législateur de 1960 a considéré la naissance à Madagascar comme source de nationalité uniquement si l'on peut présumer une ascendance Malgache par le biais de la possession d'état⁵³. Cette disposition reste en vigueur. Cependant si la preuve de la malgachéité d'au moins un des géniteurs n'est pas apportée, vu la situation d'enregistrement de naissance présente à Madagascar (voir ci-dessous, section 6.5), l'enfant né serait dès lors sans nationalité. Le constat est clair, au moment de la naissance de l'enfant, un des auteurs, au moins, doit avoir la nationalité malgache.

Le législateur de 1960 a introduit une exception au droit du sang en disposant que l'enfant né à Madagascar de parents inconnus sera réputé malgache si l'on peut présumer que l'un au moins est malgache⁵⁴. Cette exception reste en vigueur malgré la réforme de 2017 qui a supprimé le caractère « nouveau-né de l'enfant trouvé ⁵⁵ ». Les faisceaux d'indices de présomption à prendre en compte sont « le nom de l'enfant, ses caractères physiques, la personnalité de ceux qui l'élèvent et les conditions dans lesquelles il est venu entre leurs mains, l'éducation qu'il reçoit, le milieu où il vit. »⁵⁶ Autrement dit, si l'un de ces critères fait défaut, l'enfant sera privé d'une identité légale. Toujours d'après cet article 11, l'enfant en question sera réputé n'avoir jamais été Malgache si au cours de sa minorité sa filiation est établie à l'égard d'un étranger. Et dans la mesure où cet étranger est apatride ou ayant une nationalité mais ne peut la transmettre à l'enfant, ce dernier sera sans nationalité.

En dehors de ce cas, la naissance dans le pays ne constitue ni une source d'attribution, encore moins une source d'acquisition de la nationalité.

⁵² Ibid., article 9.

⁵³ Ordonnance n° 60-064, article 81. La possession d'état est la situation apparente d'une personne, dont le comportement, la réputation et la façon dont elle est nommée attestent de composantes de son état civil, comme d'un lien filial, d'une relation matrimoniale, de sa nationalité ou de son sexe.

⁵⁴ Ordonnance n° 60-064 du 22 juillet 1960 portant Code de la nationalité malagasy, telle que modifiée par la loi n° 2016 – 038, article 11 nouveau supprimant le caractère « nouveau né », article 11-alinéa 1.

⁵⁵ Ibid., article 11 alinéa 4.

⁵⁶ Ordonnance n° 60-064, telle que modifiée, article 11 alinéa 2.

3.2 L'acquisition de la nationalité

Le Code malgache offre plusieurs possibilités d'acquisition de la nationalité à l'instar du mariage, de l'adoption ou encore de la naturalisation. Sans nul doute, le leitmotiv du législateur à l'époque de l'écriture du Code de la nationalité de 1960, influencé par l'indépendance et une volonté de protéger les racines malgaches, explique les dispositions contraignantes pour l'acquisition de la nationalité malgache.

3.2.1 Mariage

Régie en son article 22, le Code permet à la femme étrangère épousant un Malgache de devenir Malgache par déclaration expresse : « Au moment où les époux déclarent à la mairie leur intention de contracter mariage, avis doit être donné à la femme étrangère de la faculté qu'elle a de réclamer la nationalité malgache. Avant de recueillir le consentement des époux et de les déclarer unis par le mariage, l'officier de l'état civil a le devoir de demander à la femme si elle désire ou non acquérir la nationalité malgache »⁵⁷.

Nonobstant la mise à jour de 2016, plusieurs articles demeurent obsolètes au regard des diverses Conventions ratifiées par Madagascar et le contexte dans lequel évolue la société actuellement. Il apparaît nettement que l'acquisition de la nationalité malgache discrimine les femmes. En effet, dans le cas précis de l'acquisition par le mariage, il n'est fait aucune mention du droit des femmes malgaches à transmettre leur nationalité à leur époux étranger ou apatride⁵⁸, contrairement à celui des hommes malgaches. Il s'agit ici d'une discrimination de genre flagrante n'accordant pas aux femmes des droits égaux à ceux des hommes en ce qui concerne la transmission de la nationalité entre époux. L'homme apatride, bien qu'ayant épousé une femme qui ne l'est pas demeurera apatride.

Pour éviter l'apatridie, la femme étrangère acquiert automatiquement la nationalité de son époux Malgache si, en conformité des dispositions de sa loi nationale, elle perd nécessairement sa nationalité. Et la femme apatride qui épouse un Malgache sera de plein droit Malgache. Dans un délai de deux ans à compter de la célébration du mariage, le Gouvernement peut s'opposer par décret à toute acquisition de la nationalité malgache soit pour indignité et/ou grave incapacité physique ou mentale⁵⁹.

3.2.2 Adoption

L'adoption est prévue par l'article 17 du Code. Ce dernier dispose que l'enfant adopté peut réclamer la nationalité malgache de l'adoptant.e jusqu'à sa majorité et à condition qu'il ait résidé à Madagascar depuis cinq ans. C'est le seul cas d'acquisition de la nationalité par adoption proprement dite. De plus, l'enfant qui a fait l'objet d'une légitimation adoptive acquiert la nationalité malgache si son père adoptif est Malgache⁶⁰, ce qui n'est pas le cas si la mère adoptive est Malgache. Il convient de préciser que la loi française avait institué la légitimation adoptive à l'égard de l'enfant abandonné dont les parents sont inconnus ou décédés⁶¹. En droit malgache, la légitimation adoptive concerne l'enfant naturel de l'un des adoptants pour

⁵⁷ *Ibid.*, article 23 alinéa 2-3.

⁵⁸ *Ibid.*, titre II- Chapitre II.

⁵⁹ *Ibid.*, article 24.

⁶⁰ *Ibid.*, article 21.

⁶¹ Mauricette Craffe, « L'adoption et la légitimation adoptive en France depuis l'ordonnance du 23 décembre 1958 », *Revue internationale de droit comparé* 13, no. 3, p. 589.

acquérir la qualité d'enfant légitime. Conformément à l'article 21 du Code de la nationalité malgache, l'enfant qui a fait l'objet d'une légitimation adoptive acquiert la nationalité malgache si son père adoptif est malgache. L'intérêt de cet article 21 réside dans le cas où la femme apatride ayant un enfant apatride se marie avec un ressortissant malgache. Dans ce cas, l'enfant en question sera Malgache. A Madagascar, la loi n°2017-014 relative à l'adoption institue deux sortes d'adoption : simple ou plénière alors que l'article 21 du Code sur la légitimation adoptive et qui est source de nationalité uniquement via le père adoptif reste en vigueur.

Le Gouvernement peut s'opposer à l'acquisition de la nationalité sur la base de l'article 17 « pour indignité, défaut ou insuffisance d'assimilation, ou pour grave incapacité physique ou mentale ».⁶² Cette disposition forme un des aspects les plus marquants du Code de la nationalité malgache du fait de sa conception discriminatoire à l'égard des enfants. En effet, il est du pouvoir discrétionnaire de l'Etat de lui accorder ou non la nationalité s'il est touché par une de ces incapacités⁶³. Pourtant, Madagascar a ratifié le protocole relatif à la Convention relative aux droits des personnes handicapées⁶⁴. Il a ainsi l'obligation de veiller et à promouvoir l'égalité des chances, la non-discrimination et le respect de la différence et l'acceptation des personnes handicapées comme faisant partie de la diversité humaine et de l'humanité⁶⁵. En somme, la subjectivité de la loi forme une entrave majeure à l'élimination de toutes formes de discrimination.

3.2.3 Naturalisation

Dans le sillage du pouvoir discrétionnaire de l'Etat, la naturalisation⁶⁶ figure parmi les voies d'accès à la nationalité malgache. Le Code de la nationalité avance la possibilité d'acquérir la nationalité par son article 27, en énumérant six conditions. Le requérant doit avoir 18 ans et ne doit constituer une charge ou un danger pour la collectivité. Il doit être de bonne vie et mœurs et n'avoir encouru certaines condamnations. Il doit être assimilé, c'est-à-dire par « son langage, sa manière de vivre, son état d'esprit, son comportement à l'égard des institutions Malgaches, se distingue aussi peu que possible de ceux de nos nationaux au milieu desquels il vit »⁶⁷. Il doit avoir eu sa résidence habituelle à Madagascar pendant cinq années qui précèdent le dépôt de la demande et l'avoir conservée au moment de la signature du décret de naturalisation. L'enfant mineur de l'individu naturalisé devient de plein droit Malgache⁶⁸ sauf s'il est marié⁶⁹ tandis que la femme de l'étranger qui acquiert la nationalité malgache peut être naturalisée sans condition de stage⁷⁰.

Le Ministre de la Justice joue un rôle clé dans l'instruction des dossiers de naturalisation. Lorsqu'il estime que les conditions requises par la loi sont remplies, il propose le décret de naturalisation qui sera envoyé à la Présidence de la République pour une éventuelle signature. Le Président de la République décide seul d'accorder, par décret, ou non la faveur sollicitée,

⁶² *Ibid.*, article 18.

⁶³ *Loc. cit.*

⁶⁴ Loi n°2017-042 relative à la ratification du Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

⁶⁵ Convention relative aux droits des personnes handicapées, article 3.

⁶⁶ *Ibid.*, Chapitre III.

⁶⁷ Circulaire n° 666-MJ/DIR du 8 mars 1961 relative à la procédure de naturalisation, J.O. du 01.04.1961, p. 625.

⁶⁸ *Ibid.*, article 40.

⁶⁹ *Ibid.*, article 41.

⁷⁰ *Ibid.*, article 29.

excepté le cas des naturalisés sans condition de stage dont les décrets sont pris en conseil des Ministres⁷¹.

D'après l'article 38 du Code, l'individu naturalisé est soumis aux incapacités suivantes : i) pendant un délai de dix ans à partir du décret de naturalisation, il ne peut être investi de fonctions ou de mandats électifs pour l'exercice desquels la qualité de Malgache est nécessaire, ii) pendant un délai de cinq ans à partir du décret de naturalisation, il ne peut être électeur lorsque la qualité de Malgache est nécessaire pour permettre l'inscription sur les listes électorales, iii) pendant un délai de cinq ans à partir du décret de naturalisation, il ne peut être nommé à des fonctions publiques rétribuées par l'Etat, inscrit à un barreau ou nommé titulaire d'un office ministériel. Ce qui suppose une distinction entre d'une part, le statut de *national*, caractérisant le régime juridique de la personne naturalisée dont les droits sont limités jusqu'à ce que les incapacités soient levées, et d'autre part, celui de *citoyen* titulaire de tous les droits inhérents à la possession d'une nationalité attribuée *jure sanguinis* ou acquise par mariage ou adoption, sans aucune restriction.

Néanmoins, toute personne naturalisée qui a rendu à Madagascar des services importants, ou celui dont la naturalisation présente pour Madagascar un intérêt exceptionnel peut être relevé en tout ou en partie de ces incapacités⁷². D'autre part, les femmes qui ont acquis la nationalité malgache par mariage ne peuvent être éligibles membre du Conseil ou Cheffe de l'exécutif d'une Collectivité territoriale décentralisée qu'à l'expiration d'un délai de dix ans, à compter de la date à laquelle cette acquisition ne peut plus faire l'objet d'opposition⁷³.

Force est de constater que le Gouvernement malgache octroie la naturalisation avec une extrême parcimonie. En effet, depuis l'indépendance, seulement 1599 étrangers ont été naturalisés Malgaches⁷⁴. A partir de 1997, avec une moyenne de 50 et 100 demandes de naturalisation par an, un seul dossier de naturalisation a été traité et accepté en 2009⁷⁵. Les autres dossiers en attente n'ont pas été refusés mais n'ont tout simplement pas été traités⁷⁶. Enfin, d'après la Direction des Etudes Juridiques auprès de la Présidence de la République en 2019, entre 1989 et 2020, six naturalisations sur 194 demandes ont été accordées. Faute de détails et de précisions, il nous est tout de même permis d'avancer qu'un nombre insignifiant de personnes apatrides auraient eu recours à la naturalisation tout en sachant qu'aucune suite n'a été donnée à leur demande⁷⁷.

3.3 Perte et déchéance : dichotomie entre la Loi et la pratique

3.3.1 De la perte de la nationalité

Outre le fait que le droit international dénonce la privation arbitraire du droit à la nationalité, il est cependant admis que l'on peut abandonner volontairement la nationalité malgache pour

⁷¹ Ordonnance n° 60-064 du 22 juillet du 22 juillet 1960 portant Ordonnance n° 60-064 du 22 juillet du 22 juillet 1960, article 29.

⁷² Ordonnance n° 60-064, op. cit., article 39.

⁷³ Loi n°2014 – 020 relative aux ressources des Collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes, article 250.

⁷⁴ Rabary-Rakotondravony-L., Rakotonanahary, « Migration et nationalité à Madagascar » H.A., 2015, p. 13.

⁷⁵ Migration à Madagascar: Profil National 2013.

⁷⁶ *Ibid.*, Migration à Madagascar.

⁷⁷ *Ibid.*

les nationaux (perte), tout comme la perdre sans exactement l'avoir voulu dans le cas des personnes acquiesitives (déchéance).

La perte de la nationalité résulte d'un mélange entre la volonté de l'intéressé et l'incompatibilité de la double nationalité acquise avec le cadre juridique de Madagascar. En effet, le Code de la nationalité détermine précisément les cas où la perte de nationalité survient, notamment dans le cas du Malgache majeur qui acquiert volontairement une nationalité étrangère.⁷⁸ Dans ce cas d'espèce, il convient de noter que la perte ne survient que pour l'acquisition par un adulte d'une autre nationalité, la nationalité attribuée à la naissance n'est en aucun cas comprise dans cette catégorie.

De plus, la femme Malgache qui épouse un étranger perdra sa nationalité d'origine si elle manifeste la volonté d'acquérir la nationalité de son époux étranger⁷⁹. Elle devra justifier au préalable qu'elle acquiert la nationalité de son mari, en vertu de son mariage, par un certificat délivré par les autorités du pays dont son époux a la nationalité⁸⁰. Cette disposition vise à prévenir l'apatridie. Pour perdre sa qualité de Malgache, l'intéressée doit faire une déclaration devant l'officier de l'état civil ou devant l'agent diplomatique ou consulaire si le mariage a été célébré à l'étranger⁸¹. La femme malgache perdra également sa nationalité d'origine si les époux fixent leur premier domicile hors de Madagascar après la célébration de leur mariage et que la femme acquiert nécessairement la nationalité du mari, en vertu de la loi nationale de ce dernier⁸². La perte de la nationalité survient également dans le cas du mariage où la femme malgache exprime sa volonté manifeste d'acquérir la nationalité de son époux, si la loi de l'Etat de ce dernier le permet⁸³.

Au regard de ces dispositions, il apparaît clairement que la perte de la nationalité par les nationaux majeurs se base essentiellement sur la bi-nationalité. Cependant, le législateur, soucieux du sort de ses ressortissants, souligne le fait que la perte n'advient que si la loi nationale du pays du conjoint étranger permet l'acquisition de la nationalité de celui-ci⁸⁴. De plus, la perte de la nationalité est subordonnée à l'autorisation du gouvernement⁸⁵. Cette disposition ouvre la possibilité à une double nationalité car la perte n'est pas automatique.

Cette interdiction de la double nationalité pour les Malgaches majeurs ayant acquis volontairement une nationalité étrangère se heurte néanmoins à la réalité. Ce paradoxe est le mélange d'une tolérance des autorités étatiques avec le problème d'applicabilité des textes. Une des dispositions sur laquelle le législateur a posé son label réside dans l'article 48 du Code. Antipode des conditions d'assimilation et d'éducation prévues par les articles 11 alinéa 2 et article 18, la perte de la nationalité susmentionnée répond au souci de la perte de l'identité culturelle malgache par l'individu qui aurait acquis la nationalité d'un autre pays. En d'autres

⁷⁸ Code de la nationalité malgache, article 42.

⁷⁹ *Ibid.*, Article 47 alinéa 1.

⁸⁰ Décret n° 60-446 du 4 octobre 1960 relatif aux formalités qui doivent être observées dans l'instruction des déclarations de nationalité et des demandes de naturalisation ou de réintégration, J.O. n° 132 du 12.11.60, p. 2386., article 5.

⁸¹ *Ibid.*, article 47 alinéa 3.

⁸² *Ibid.*, article 47 alinéa 2.

⁸³ *Ibid.*, article 47.

⁸⁴ *Ibid.*, alinéa 1^{er}.

⁸⁵ *Ibid.*, article 43.

termes, la loi souligne que le « comportement en fait » comme le national d'un pays étranger⁸⁶ est susceptible de perte de la nationalité.

A cette prohibition est ajouté l'exercice d'un emploi dans un service public d'un Etat étranger ou dans une armée étrangère⁸⁷. Ainsi énoncé, tout malgache officiant dans une fonction de régaliennne d'un Etat étranger, perd sa qualité de ressortissant malgache nonobstant les délais et conditions prévus par le Code de la nationalité⁸⁸, « le conserve malgré l'injonction du Gouvernement Malgache de se résigner »⁸⁹. Il est dès lors difficile pour l'Etat Malagasy de concevoir le fait qu'un de ses ressortissants puisse officier dans la fonction publique voire étatique d'un Etat étranger.

3.3.2 La déchéance

La loi relative à la nationalité malgache prévoit la déchéance de la nationalité pour toute personne qui l'a acquise. L'un des mérites du législateur de 2016 est d'avoir érigé la déchéance en une sanction individuelle. Elle ne s'étend plus à la femme et aux enfants de l'individu déchu⁹⁰ ce qui l'était auparavant.

L'article 50 du Code énonce cinq motifs de déchéance : i) condamnation pour un acte qualifié de crime ou délit contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat, ii) condamnation pour un acte qualifié de crime ou délit prévu et puni par le Code pénal ou pour injures ou outrage à la Constitution ou aux institutions de la République, iii) condamnation pour s'être soustrait aux obligations résultant pour la personne concernée de la loi sur le recrutement de l'armée ou le service national, ou iv) si la personne concernée s'est livrée à des actes incompatibles avec la qualité de Malgache et préjudiciables aux intérêts de Madagascar, et v) condamnation à Madagascar ou à l'étranger pour tout autre acte qualifié de crime par la loi Malgache et ayant entraîné une condamnation à une peine d'au moins cinq années d'emprisonnement. Dans le cas où la personne déchue de la nationalité malgache s'est avérée être un apatride, ce dernier sera de nouveau sans nationalité. Cette sanction grave découle du fait que la personne déchue ait été frappée d'une peine afflictive et infamante, aussi bien dans le pays qu'à l'étranger⁹¹.

3.4 Preuve et contentieux de la nationalité

Le certificat de nationalité est un acte administratif et non juridictionnel dont la délivrance est confiée au Président du tribunal civil ou le juge de la section. Actuellement, ce sont les Tribunaux de Première Instance (TPI) qui traitent les demandes de certificats de nationalité. Concernant les Malgaches n'ayant jamais été domiciliés à Madagascar, l'autorité compétente pour délivrer le document est le Président du Tribunal de Première Instance d'Antananarivo. Tout Malgache résidant à l'étranger voulant se faire délivrer un certificat de nationalité malgache doit s'adresser au Président du tribunal ou juge de la section dans le ressort duquel ils ont eu leur dernier domicile ou leur dernière résidence à Madagascar. Le certificat de nationalité vaut preuve de la nationalité malgache, dans lequel sont indiqués les éléments pris en considération pour attester que l'intéressé est malgache, les dispositions légales

⁸⁶ *Ibid.*, article 48 alinéa 1^{er}: « Le Malgache qui se comporte en fait comme le national d'un pays étranger peut, s'il a la nationalité de ce pays, être déclaré, par décret, avoir perdu la qualité de Malgache. »

⁸⁷ Code de la nationalité, article 49.

⁸⁸ *Ibid.*, article 48 alinéa 2.

⁸⁹ Code de la nationalité malgache, op. cit, article 49 alinéa 1.

⁹⁰ Loi n°2016-038 modifiant et complétant certaines dispositions de l'Ordonnance n° 60-064 du 22 juillet 1960 portant Code de la nationalité malagasy, article 52 nouveau.

⁹¹ *Ibid.*, article 50.

appliquées ainsi que les documents qui ont permis de l'établir. La preuve incombe à toute personne qui se prévaut de la nationalité malgache transmise *jure sanguinis*⁹². Lorsque la nationalité malgache ne peut avoir sa source que dans la filiation, elle peut être établie par la possession d'état pendant deux générations⁹³. Pour certains responsables par exemple, la délivrance d'un certificat de nationalité est basée sur le patronyme. En cas de rejet, aucun recours juridictionnel n'est possible mais une nouvelle demande peut toujours être reformulée. En revanche, un recours hiérarchique est autorisé auprès du Ministre de la Justice, qui peut délivrer le document lorsque la décision de refus s'avère mal fondée. Le certificat de nationalité fait foi jusqu'à preuve du contraire.⁹⁴

La compétence pour connaître des litiges relatifs à la nationalité revient aux seuls tribunaux de première instance ou de section⁹⁵. La nationalité malgache d'une personne peut être contestée devant les tribunaux compétents et tout individu peut intenter une action en justice pour de faire juger qu'il a ou n'a pas la nationalité malgache⁹⁶. Les contestations sur la nationalité constituent devant toute autre juridiction une question préjudicielle qui oblige le juge à surseoir à statuer jusqu'à ce que la question ait été tranchée. Elles sont d'ordre public et doivent être soulevées d'office par le juge.

4. Débats politiques actuels, plans de réforme et engagement de l'Etat malgache

4.1 Modifications additionnelles au Code de la nationalité

Les modifications apportées par la loi 2016-038 reflètent la volonté du pays de se conformer aux Conventions internationales. Néanmoins, plusieurs dispositions du Code de la nationalité restent discriminatoires. Tel est le cas de l'acquisition de la nationalité par adoption, entachée de discriminations envers les personnes handicapées⁹⁷. En termes d'égalité entre les femmes et les hommes, l'incapacité des femmes à transmettre leur nationalité à leur époux étranger ou apatride est une discrimination notoire.

Conscient de tels défis, le Sénat a adopté à l'unanimité la proposition de loi n°001/2019 en 2020. Cette dernière visait à corriger les discriminations persistantes et à donner des solutions concrètes pour résoudre l'apatridie à Madagascar. En 2021, sur la base du texte adopté par le Sénat, l'Assemblée Nationale a engagé un processus de refonte du Code de la Nationalité à travers la proposition de loi n°001/2021/PL relative à la nationalité malagasy. Le texte ambitionne de parachever la mise en conformité de la législation sur la nationalité avec les instruments internationaux en la matière. Inscrite à l'ordre du jour lors de la première session ordinaire de l'Assemblée Nationale du 04 Mai au 02 Juillet 2021, l'examen de ladite proposition de loi a connu un report *sine die*, à la suite d'un débat houleux au sein de la Commission Juridique. En effet, à la suite d'une campagne de dénigrement amorcée par un député de l'opposition, l'examen de ladite proposition de loi fut ajourné. Cette campagne a profité de la

⁹² Roger Decottignies and Marc de Biéville, « Les nationalités africaines », Collections du Centre de recherche, d'étude et de documentation sur les institutions et les législations, 1963, p. 208.

⁹³ *Ibid.*, p. 208.

⁹⁴ Code de la nationalité malgache, articles 79 et 87-89.

⁹⁵ *Ibid.*, article 66.

⁹⁶ *Ibid.*, article 71.

⁹⁷ Code de la Nationalité, article 18 *in fine*.

méfiance d'une frange de l'opinion publique vis-à-vis des personnes apatrides pour renforcer les amalgames entre les indiens/pakistanaïens ayant une nationalité et détenant un pouvoir économique et les personnes apatrides vivant dans des conditions de précarité. S'y ajoute la méconnaissance totale du contenu de ladite proposition par les meneurs/influenceurs de cette campagne négative. Les réactions négatives virulentes du public par rapport à cette réforme ont influencé le processus d'adoption de ladite proposition. Devenant un enjeu politique national majeur, cette proposition de loi a devancé tous les autres sujets brûlants du moment, tels le COVID19, la famine dans le sud du pays, la crise économique. Cette campagne négative a obstrué le processus de résolution durable de l'apatridie et d'élimination des formes de discrimination en matière de droit à la nationalité dans la Grande Ile.

4.2 La bi-nationalité : un enjeu politique à l'épreuve de la loi

La conjoncture politique et économique assez complexe caractérise le contexte du pays. Cette toile de fond déteint sur l'application de ses lois et règlements en général, et influe le cadrage juridique de la nationalité malgache. Tel est le cas de la proscription de l'acquisition de la double nationalité par une personne adulte qui acquiert volontairement une autre nationalité, un des éléments marquant l'individualité du Code de la nationalité malgache. Pourtant, cette prohibition de la double nationalité volontaire est entachée d'inapplication. En effet, plus que jamais la sémantique ne peut rien face à la pratique.

Selon les estimations en 2016, il y aurait environ 100 000 à 140 000 Malgaches qui résident en France. Parmi cette diaspora, « 35% sont malagasy, 45% ont la double nationalité et 20% sont de nationalité française. »⁹⁸. La double nationalité n'étant pas ainsi chose rare pourrait s'expliquer par le contexte socio-économique du pays, d'un Etat non-omnipotent et d'une loi inefficace rendant difficile sa proscription pour les nationaux malgaches. Dans tous les cas, se trouvant entre promotion de l'attraction des investisseurs étrangers et la fuite de cerveaux chez les nationaux⁹⁹, Madagascar ne semble pas avoir les moyens d'appliquer la prohibition de la binationalité. Le pays se penche davantage vers une tolérance. Les autorités malgaches demeurent par exemple réticentes au retrait de la nationalité malgache même si elles constatent la double nationalité des ressortissants nationaux. En outre, le Code reste empreint de contradictions concernant ladite double nationalité. Si l'article 42 l'interdit formellement, d'autres articles l'autorisent implicitement. C'est ainsi que le Code n'oblige pas les personnes naturalisées Malgaches à renoncer à leur nationalité d'origine ou encore le cas de la femme malgache épousant un étranger qui peut conserver sa nationalité¹⁰⁰.

4.3 La malgachéité

La mise en exergue du *jus sanguinis*, pose néanmoins quelques embarras. Comment apporter la preuve de la malgachéité, dans un pays où les origines et provenances exactes des malgaches reposent sur un fort brassage et métissage de races¹⁰¹, et où la population en majeure partie rurale et enclavée, n'est pas enregistrée à leur naissance, soit un enfant âgé de moins de cinq ans sur cinq, et donc juridiquement invisible¹⁰². Nombreuses recherches

⁹⁸ Forum des Organisations de Solidarités Internationales issues des Migrations (FORIM), Nathalie Kotlok Etude de la Diaspora malagasy en France, juillet 2016, p. 24.

⁹⁹ OIM, Migration à Madagascar-Profil national 2013, p. 84-85.

¹⁰⁰ Code de la nationalité, article 47.

¹⁰¹ Sylvain Urfer, « Histoire de Madagascar, La construction d'une nation », 2021.

¹⁰² MICS, Madagascar, Enquête par grappe à indicateurs multiples, 2018, p 88, p. 520.

relèvent la complexité de donner avec exactitude la définition de ce qu'est un malgache et de ses origines exactes. Néanmoins, les chercheurs s'accordent au fait que le métissage, une richesse, demeure une de ces plus grandes caractéristiques. A la lueur de cette situation, il serait difficile, voire impossible, de définir la malgachéité en se basant sur des considérations de faciès ou de patronyme. Alors même que le droit international base l'attribution de la nationalité sur la naissance, la filiation, le lieu de résidence et le mariage, le droit malgache reste cloîtré dans une optique subjective de l'attribution entre considération faciale et patronymique¹⁰³. Malgré les différentes réformes, la nationalité malgache reste une nationalité de filiation et des discriminations basées sur le sexe, le handicap, l'origine ou autres subsistent dans la législation sur la nationalité, conduisant à l'apatridie.

La difficulté de réformer le Code de la nationalité repose en d'autres points sur des stéréotypes et amalgames véhiculés sur les communautés karana et les personnes apatrides. Population de type non concentré, les personnes apatrides de Madagascar sont qualifiées de « personnes apatrides *in situ* », leur majorité écrasante étant des natifs du pays. La communauté d'origine indienne ou *Karana*¹⁰⁴ rassemble en son sein une grande partie des personnes apatrides même si certains de ses membres contribuent jusqu'à 80% du PIB malgache. Une enquête en 1999 a révélé que 82 % des Indiens de Madagascar sont natifs du pays, dont la moitié y réside bien avant l'indépendance¹⁰⁵. L'opinion est méfiante à l'égard des *Karana*, souvent perçus par les Malgaches comme des hommes d'affaires qui accaparent les richesses du pays au détriment des nationaux, avec une faible redistribution au pays¹⁰⁶. Pour d'autres, les *Karana* ne sont pas perçus comme malgaches, d'autant plus qu'ils forment une communauté fermée jalouse de leur religion, leur culture et de leur langue¹⁰⁷. Le fait de leur octroyer la nationalité malagasy ne constituerait-il pas un facteur de changement de comportement leur procurant un sentiment d'appartenance à la nation malagasy et un signe de leur acceptation par la communauté nationale ?¹⁰⁸ Quoi qu'il en soit, les personnes apatrides d'origine indienne sont victimes de discrimination de la part de la population locale, vues plus en tant que *karana* que personnes apatrides.

4.4 Plan d'action contre l'apatridie

Depuis 2019, Madagascar dispose d'un Plan National d'Action pour la Réduction et l'Élimination de l'Apatridie à Madagascar (PNAREA). Elaboré par des hauts responsables et technicien.e.s émanant des Départements ministériels et Institutions¹⁰⁹, avec la participation active des médias, des organisations de la société civile et des communautés concernées par l'apatridie, le document est en cours de validation. Lors de la participation de Madagascar au Forum mondial sur les réfugiés¹¹⁰, l'Etat Malagasy a exprimé sa volonté de « résoudre toutes

¹⁰³ Code de la nationalité, article 11-alinéa 2.

¹⁰⁴ Le mot *Karana* est un terme péjoratif couramment utilisé pour désigner les indiens musulmans émigrés à Madagascar.

¹⁰⁵ Migration à Madagascar, profil National 2013, p. 35.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 80-81.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 81.

¹⁰⁸ Migration à Madagascar, profil National 2013, p. 82.

¹⁰⁹ Notamment le Sénat, l'Assemblée Nationale, les Ministères de Justice, des Affaires Étrangères, de l'Intérieur et Décentralisation, de la Sécurité Publique, de la Communication et Culture, de l'Education Nationale, de l'Enseignement Technique et Professionnel, de la Population, de la Protection Sociale et la Promotion de la Femme, de l'Aménagement du territoire, de l'Habitat et des Travaux Publics, du Travail, Emploi, Fonction Publique et Lois Sociales) et de la Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme (CNIDH).

¹¹⁰ Genève, 17 et 18 décembre 2019.

les questions liées au problème de la nationalité » tout en précisant que « depuis l'indépendance des questions concernant des demandes ne sont pas entièrement résolues (...) ». L'Etat a confirmé être conscient que « le problème tend à s'accroître avec l'augmentation en nombre des apatrides et de leurs descendants ». Par la même occasion, par le biais du Ministère de la Sécurité Publique, l'Etat Malagasy s'est engagé à : i) mettre en place le bureau des apatrides et réfugiés et à le rendre opérationnel afin d'assurer la protection des réfugiés et des personnes apatrides sur le territoire Malgache, et ii) faciliter leur accès aux services sociaux de base. Le Ministère de la Sécurité Publique a sollicité la collaboration des autres Départements ministériels ainsi que l'appui technique et financier du Haut-Commissariat pour les Réfugiés et des pays francophones ayant acquis de bonnes pratiques en matière de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile. Ces engagements sont en attente de mise en œuvre.

Cependant, la résolution de l'apatridie à Madagascar de manière durable repose sur la refonte du Code de la nationalité. C'est dans cette optique que les efforts fournis ont gravité autour de la proposition de loi n°001/2021/PL relative à la nationalité malagasy. Mais l'adoption de cette proposition de loi est fortement tributaire de la conjoncture politique du pays.

4.5 L'enregistrement des naissances

Attestant de l'endroit où une personne est née et de l'identité de ses parents, l'acte de naissance constitue une preuve et une information nécessaire pour établir la nationalité à laquelle une personne peut prétendre. Plus il est difficile de prouver ce lien, plus la personne risque d'être apatride. L'état civil forme une preuve en matière de nationalité, autant pour celle d'origine que celle acquise. Régie par la loi n°2018-027 du 8 février 2019 relative à l'état civil, l'acte de naissance est promu dans divers instruments internationaux¹¹¹. En effet, l'obligation de déclarer un enfant à sa naissance permet de combattre l'invisibilité juridique et administrative afin d'accéder au droit à l'identité et de ce fait à la nationalité. Visant essentiellement à porter la naissance à la connaissance de l'Etat, il constitue « le rite d'institution inaugural qui marque la démarcation entre être quelqu'un et être personne »¹¹². Ce faisant, les réalités économiques, sociales et géographiques des administrés rendent ardues l'enregistrement de naissance à Madagascar. En effet, l'éloignement des autorités compétentes en matière d'état civil, additionné à des procédures complexes et coûteuses et la non-qualification du personnel dans les bureaux d'état civil, constituent des difficultés importantes à cet enregistrement. Conscient de ce défi, le législateur de 2018 a prolongé le délai d'enregistrement de naissance de 12 jours à 30 jours. Cette modification a permis de faciliter les démarches attenantes à la systématisation de l'enregistrement des naissances sans pour autant enrayer complètement les problèmes susmentionnés. Le non-enregistrement des naissances demeure un problème récurrent à Madagascar. Cette situation forme un risque avéré d'apatridie et une difficulté majeure à apporter la preuve de la nationalité. Selon les données disponibles, 738.809 enfants de 0 à 18 ans sont sans acte de naissance en 2008. 66 % de ces enfants dont le jugement a été rendu n'ont pas pu bénéficier de la transcription

¹¹¹ Déclaration universelle des Droits de l'Homme (DUDH), la Convention Internationale sur les Droits de l'Enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 20 novembre 1989, la Convention sur l'Élimination de toutes les Discriminations à l'Égard des Femmes (CEDEF), la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant, le Protocole à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques.

¹¹² Bourdieu P., Les rites comme actes d'institution, Actes de la Recherche en Sciences Sociales, année 1982, N° 43.

et n'ont pas obtenu leur jugement supplétif d'acte de naissance et 28% seulement ont obtenu leur acte de naissance¹¹³.

5. Conclusion

Fort d'une riche diversité socio-culturelle et paradoxalement d'un passé juridico-politique tumultueux, Madagascar affiche une volonté de promouvoir l'équité, l'égalité et l'élimination de toute forme de discrimination. Dès l'entrée en vigueur du Code de la nationalité malgache, la dimension « Droit de l'homme » qu'il véhicule suggère déjà une nécessité de refonte. Ceci tient du contexte bouillonnant de la prééminence de l'identité nationale, accentué par la crainte du législateur envers les étrangers.

Cependant, les mutations profondes de la société, suivies par l'obsolescence de certaines dispositions dudit Code, appellent à sa réactualisation, en conformité avec les instruments internationaux auxquels le pays a adhéré. D'une part, des enjeux politiques, tels les sources potentielles de financement de campagnes électorales que représentent certains membres des communautés « *Karana* », font entrave à la poursuite des réformes entamées depuis quelques années pour la résolution l'apatridie à Madagascar. D'autre part, les stéréotypes véhiculés par le terme « *Karana* » qui est associé aux « plus nantis » du pays, freinent l'élan des parlementaires à adopter la proposition de loi n°001/2021/PL relative à la nationalité malagasy. La crainte des réactions de l'électorat s'érige dans ce cas en obstacle au processus d'adoption d'une loi véritablement conforme aux droits humains.

Il est ainsi crucial d'adresser les inquiétudes poussant certains parlementaires à bloquer la refonte du Code afin d'être en mesure de protéger les valeurs fondamentales liées au droit à la nationalité, source de tous les droits. Ce faisant, le pays se prête à une plus grande ouverture pour écouter et répondre aux espoirs des personnes apatrides et aux attentes des organisations de la société civile défenseuses des droits de l'homme. Les premières aspirent à être légitimement et légalement reconnues comme personne humaine malgache ; les secondes à la jouissance des droits humains par tout un chacun. Ce, afin d'instaurer un « mieux vivre ensemble » et un élan de solidarité pour le développement du pays.

A la lueur de cette situation, l'Etat malgache est dans le bon *momentum* pour parachever la mise en conformité de sa législation sur la nationalité avec les normes internationales des droits humains, une initiative amorcée en 2016 par la loi n°2016-038. Les réformes ainsi engagées continuent à résoudre des cas significatifs d'apatridie mais la loi comporte encore des contradictions, renvoyant plus à des formes de discrimination que de protectionnisme.

Si nombre de citoyens malgaches ont une double nationalité, paradoxalement la loi en vigueur n'arrive pas à résoudre un bon nombre de cas d'apatridie. Les dispositions houleuses du Code ne pouvant être traitées dans leurs individualités, il s'avère nécessaire de procéder à une refonte celui-ci. La première tentative en cours est bloquée par un jeu politique malsain. Voulant promouvoir l'unité nationale le Code en vigueur aggrave en certains points des discriminations. Les esquisses de mise en conformité réalisées soulignent l'engouement des législateurs à apporter une solution durable au problème d'accès à la nationalité, particulièrement celui de l'apatridie. Conscient de telles lacunes, le législateur s'est donné comme devoir de rendre ces aspirations explicites afin de dépasser certaines appréhensions découlant des blessures du passé. Mais aussi des craintes du présent et du futur, eu égard au poids économique des « *Karana* » dont sont issus une bonne majorité des apatrides de Madagascar.

¹¹³ CNC-CRVS, Rapport d'évaluation des systèmes d'enregistrement des faits d'état-civil et d'établissement des statistiques de l'état-civil, novembre 2017.

Pris dans l'engrenage de la politisation, le droit à la nationalité semble à la fois embourbé dans un statu quo soumis au bon vouloir des décideurs politiques. Paradoxalement, l'adoption d'une réforme soucieuse des droits de l'homme, de l'égalité et de la résolution de l'apatridie est possible. Pour un dénouement prônant le vivre ensemble, dans le respect de la diversité culturelle et des us et coutumes malgaches.

COUNTRY REPORT
RSC/GLOBALCIT-CR 2022/04

