ASSEMBLEE NATIONALE

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana

PNUD

Au service des peuples et des nations

Guide aide-mémoire sur les rôles et fonctions **des parlementaires**

Auteurs principaux de cette publication:
Ibrahima NIANE et Olivier RAKOTONIRINA

Mise en page/Edition:
Raj Hassanaly - Unité Communication/PNUD Madagascar

Cette publication a été réalisée dans le cadre du Programme Droits, Devoirs et Cohésion sociale mené par le gouvernement de Madagascar par le biais du Ministere de la Justice avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le Developpement (PNUD).

AVIS
Les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs ne reflètent pas nécessairement celles du Programme des Nations Unies pour le Développement et du gouvernement de Madagascar.

©PNUD Madagascar - Octobre 2014

Programme des Nations Unies pour le Développement
Bureau Madagascar
http://www.mg.undp.org

SOMMAIRE

Préface 4
Avant-Propos 5
Introduction 6

Première partie : **Les relations interinstitutionnelles 6**
I. CONSIDERATIONS GENERALES 6
II. LES RELATIONS ENTRE LE POUVOIR EXECUTIF ET LE POUVOIR LEGISLATIF 6
III. LES RELATIONS ENTRE LE POUVOIR JUDICIAIRE ET LES POUVOIRS LEGISLATIF ET EXECUTIF 7

Deuxième partie : **Organisation de l'Assemblée Nationale et de la fonction législative 8**
I. LES STRUCTURES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE 8
II. LA MISE EN ŒUVRE DE LA FONCTION LEGISLATIVE 10
III. LES OBSTACLES AU PLEIN EXERCICE DE LA FONCTION LEGISLATIVE 13

Troisième partie : **La technique de rédaction des lois ou la légistique 14**
I. LES PREALABLES A LA REDACTION D'UNE PROPOSITION DE LOI 14
II. LA REDACTION DU TEXTE DE LOI 14

Quatrième partie : **La fonction de controle de l'Assemblée Nationale sur le gouvernement..... 17**
I. LE FONDEMENT DU CONTROLE PARLEMENTAIRE 17
II. LES OBJECTIFS DU CONTROLE PARLEMENTAIRE 17
III. LES FINALITES DU CONTROLE PARLEMENTAIRE 18
IV. LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE: QUELS AVANTAGES POUR LES POUVOIRS EXÉCUTIF ET LÉGISLATIF ? 18
V. LES MODALITES DE CONTROLE 18
VI. A QUEL MOMENT FAIRE LE CONTROLE ? 18
VII. LE ROLE DES PERSONNELS LORS DU CONTROLE 19
VIII. LES LIMITES AU ROLE DE CONTROLE 19

Cinquième partie : **La fonction de représentation des députés ou l'exercice de leur responsabilité sociale..... 20**
I. QU'EST-CE QUE LA RESPONSABILITE SOCIALE DES ELUS ? 20
II. LE FONDEMENT DE LA RESPONSABILITE SOCIALE DES ELUS 21
III. LES CONSEQUENCES DE LA RESPONSABILITE SOCIALE DES ELUS 21
IV. LES OBJECTIFS DE LA RESPONSABILITE SOCIALE DES ELUS 21
V. LES ELEMENTS CLEFS DE LA RESPONSABILITE SOCIALE 22
VI. LA DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE COMME MODE DE REGLEMENT DES CONFLITS 22
VII. COMMENT IMPLIQUER LA SOCIETE CIVILE ET LA PRESSE ? 23
VIII. COMMENT AMELIORER LA FONCTION DE REPRESENTATION DES ELUS ? 23

Préface

L'implémentation de la démocratie et de la bonne gouvernance ainsi que le maintien d'un régime équilibré au sein d'un Etat ne peuvent faire l'économie d'institutions fortes. Le retour de Madagascar à l'ordre constitutionnel à la suite des élections de 2013 participe à une telle vision. L'Assemblée nationale de Madagascar se donne pour mission de voir ces principes devenir réalité, de faire en sorte que la démocratie et la gouvernance parlementaires soient également renforcées. Cela contribuera notamment à son efficience ainsi que son efficacité.

Le présent guide aide-mémoire est la résultante de la collaboration retrouvée entre le Programme des Nations-Unies pour le Développement et l'Assemblée nationale. Il constitue la suite logique des séances d'orientation à l'endroit des députés sur les fonctions parlementaires d'octobre-novembre 2014. Ces séances ont permis d'une part le renforcement, l'amélioration du travail des députés et d'autre part une meilleure connaissance de leurs attributions. La familiarisation avec les divers instruments parlementaires offrent de nouvelles perspectives aux députés dans la conduite des travaux parlementaires.

Grâce à ce partenariat retrouvé, les députés disposent d'un outil qui retrace leurs principales fonctions à savoir la fonction législative, la fonction de contrôle de l'action gouvernementale, la fonction de contrôle du budget de l'Etat, l'évaluation des politiques publiques ainsi que celle relative à la représentation des citoyens.

Pilier fondamental et indispensable au sein d'un régime démocratique, une Assemblée nationale forte et faisant sienne les bonnes pratiques parlementaires s'avère plus que nécessaire. Tous ces éléments permettront à l'Institution législative de remplir son rôle de pivot de la démocratie.

ASSEMBLEE NATIONALE
Le Président
RAKOTOMAMONJY Jean Max

Avant-Propos

Le présent guide aide-mémoire, tiré des trois ateliers d'introduction des députés malgaches aux rôles et fonctions parlementaires organisés à Antananarivo du 27 octobre au 4 novembre 2014, est le fruit d'une collaboration fructueuse entre le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et l'Assemblée Nationale malgache. Il a pour ambition de mettre à la disposition des députés, particulièrement ceux qui exercent cette fonction pour la première fois, un ensemble d'informations et d'outils de base qui leur permettront de mieux aborder leurs fonctions et responsabilités.

Ce guide, rédigé grâce à l'appui l'expert international Ibrahima NIANE et de l'expert national Olivier RAKOTONIRINA, traite des fonctions législative, de contrôle et de représentation du Parlement, ainsi que des relations interinstitutionnelles, des organes de l'Assemblée Nationale malgache et de la technique de rédaction des textes de lois.

Le PNUD considère le Parlement comme un pilier fondamental et indispensable à une véritable gouvernance démocratique. Les trois rôles classiques d'un Parlement sont à la base de la division des pouvoirs, permettent l'équilibre institutionnel et contribuent à l'Etat de droit. Conscient de l'importance du rôle des députés ainsi que des défis liés à leur fonction, le PNUD appuie au niveau global les Parlements dans plus de soixante pays.

A Madagascar, avec le retour à l'ordre constitutionnel, le PNUD a relancé sa coopération avec l'Assemblée Nationale en 2014. Il a commencé par mener une évaluation des besoins de l'Assemblée. Cette mission a identifié plusieurs défis, dont le plus urgent était que, dans une Assemblée largement renouvelée avec une majorité de députés jeunes et primo mandants, il n'y avait pas eu de session d'orientation et d'introduction pour les députés. C'est précisément à ce défi que les ateliers tenus en octobre/novembre 2014 ainsi que ce guide prétendent répondre.

Dans une phase de sortie de crise le pays nécessite plus que jamais l'implication et l'engagement de l'Assemblée Nationale afin d'améliorer le cadre législatif, d'élargir la participation citoyenne, d'avancer des propositions sur les politiques en cours d'élaboration et de jouer efficacement le rôle de contrôle de l'action du gouvernement. Il est donc fondamental de relancer le rôle de l'Assemblée, de la rendre plus forte, plus transparente et ouverte afin de rétablir la confiance des citoyens et c'est dans ce sens que le PNUD s'engage à soutenir tous les efforts qui concurrent à l'atteinte de ces objectifs.

Fatma SAMOURA
Représentante résidente
Programme des Nations Unies pour le Développement

Introduction

L'Assemblée Nationale malgache, élue le 20 décembre 2013, est composée de 151 députés avec un taux de renouvellement de plus de 75%. D'où la nécessité de renforcer les capacités des nouveaux élus, surtout ceux qui exercent leur premier mandat, à mieux appréhender leurs missions et les modalités de leur mise en œuvre.

L'Assemblée Nationale assure trois fonctions essentielles dans une démocratie :

La fonction législative qui consiste à initier des lois et des amendements et à les voter. Toutefois, ni la connaissance des procédures législatives, encore moins la maîtrise de la technique de rédaction des lois ne sont aisées, en début de législature surtout.

La fonction de contrôle parlementaire qui consiste en un travail mené aussi bien au sein de l'hémicycle que sur le terrain. Il fait appel à des outils et des modalités de mise en œuvre en constante évolution pour rendre efficace le contrôle parlementaire en lui donnant une finalité plus politique que politicienne (détecter les dysfonctionnements et y remédier de façon consensuelle).

La fonction de représentation qui peut se faire à l'échelon national comme international (diplomatie parlementaire) et consiste à prendre en charge les préoccupations des populations, en mettant un accent particulier sur la résolution de problèmes collectifs concrets. Ce qui suppose une approche inclusive, pragmatique et méthodique, y compris en privilégiant les coalitions et les partenariats.

Le monde est devenu un village planétaire et des citoyens de type nouveau appellent, en conséquence, des parlementaires de type nouveau, capables de comprendre et de faire face aux nouveaux défis qui se posent à toutes les nations.

Ces trois fonctions précitées doivent s'accomplir dans le cadre d'un dialogue interinstitutionnel qui promeut la collaboration et la complémentarité dans la gestion de l'Etat, gage de gouvernance apaisée et efficace.

Première partie : **Les relations inter-institutionnelles**

I. CONSIDERATIONS GENERALES

Les relations interinstitutionnelles sont les rapports entre les différentes institutions de la République tels qu'organisés par la Constitution et les autres textes fondamentaux comme les lois organiques et les règlements intérieurs de l'Assemblée Nationale et du Sénat (qui à Madagascar n'a pas encore été mis en place). Il s'agit notamment des rapports entre les pouvoirs Exécutif, Législatif et Judiciaire. Toutefois, la dénomination de ces pouvoirs rend-t-elle compte de la réalité juridique?

Le pouvoir exécutif : Il va au-delà du rôle d'exécution des lois et embrasse la conception des politiques, la participation à la production législative et intervient dans le judiciaire, notamment par le biais du Président de la République.

Le pouvoir législatif : Contrairement à son appellation, le pouvoir du Parlement concerne, en plus de la fonction de législation, la fonction de contrôle de l'Exécutif et de représentation des populations.

Le pouvoir judiciaire : Il dépasse la fonction d'application de la loi aux justiciables. En effet, les juges interprètent la loi quand elle n'est pas claire et, à travers la jurisprudence qu'ils élaborent, ils participent à l'œuvre législative. De plus, ils sont arbitres entre les institutions et participent à la légitimation des plus hautes autorités de la République, mais aussi sont gardiens de la Constitution en certaines circonstances (les magistrats jugent le contentieux électoral, proclament officiellement le Président élu et constatent son empêchement, contrôlent la constitutionnalité des actes juridiques).

II. LES RELATIONS ENTRE LE POUVOIR EXECUTIF ET LE POUVOIR LEGISLATIF

Elles sont marquées par l'autonomie et la complémentarité, voire une collaboration.

A. Compétences d'attributions délimitées
L'article 97 de la Constitution délimite par exclusion la compétence du pouvoir Exécutif (les matières autres que celles relevant du domaine législatif sont du domaine des actes règlementaires et qui relèvent donc de la compétence du pouvoir Exécutif).

Les articles 88, 91 et 95 de la Constitution déterminent par restriction la compétence exclusive du Parlement (domaine de la loi ordinaire et de la loi organique dont les définitions sont faites plus loin).

Il faut noter qu'une délégation de pouvoirs limités est aménagée entre pouvoir Législatif et pouvoir Exécutif (c'est la loi d'habilitation du Gouvernement par le Parlement et qui permet au Président de la République de légiférer par ordonnance, article 104 de la Constitution).

B. La nécessaire collaboration entre les deux institutions

1. Au niveau de l'élaboration de la législation

a. Le Parlement vote seul les lois mais n'a pas le monopole de l'initiative des lois (art. 86 Constitution) ;

b. Le Président de la République peut légiférer par ordonnance (articles de la Constitution : art 61 situation d'exception, art 89 retard dans l'adoption d'une loi organique, art 92 retard dans l'adoption d'une loi de finances, art 104 habilitation du Parlement, art 165 mise en place des nouvelles institutions) ;

c. Les propositions de loi et d'amendement sont, avant délibération, notifiées obligatoirement au Gouvernement pour observations éventuelles (art 86 alinéa 3). Il dispose de 1 mois pour la proposition de loi et 15 jours pour l'amendement. Son avis ne lie pas l'auteur, donc la procédure législative peut continuer ;

d. Le projet de loi de finances est obligatoirement présenté par le Gouvernement (art 92 Constitution) ;

e. En règle générale, l'application des lois adoptées nécessite un acte réglementaire en plus de la promulgation par l'Exécutif (décret ou/et arrêté) ;

f. Le Président de la République peut faire convoquer une session extraordinaire (art 76 Constitution) ;

g. Le budget est élaboré par le Gouvernement mais l'autorisation de percevoir les impôts et taxes est donnée par le Parlement ; il est ensuite exécuté par le Gouvernement et contrôlé par le Parlement et la Cour des Comptes ;
h. Le Gouvernement a la priorité dans l'ordre du jour du Parlement

2. Au niveau du contrôle du Gouvernement.

a. Le Gouvernement répond obligatoirement aux demandes d'information du Parlement par le biais des questions au Gouvernement, l'interpellation, la Commission d'enquête (art 102 Constitution) et l'audition (art 49, Regl. Intérieur) ;

b. L'autorisation préalable du Parlement est nécessaire dans les cas suivants :
• Déclaration de guerre (art 95 Constitution)
• Traités et Accords internationaux soumis à ratification (art 137 Constitution).

c. L'Assemblée Nationale peut démettre le Gouvernement par une motion de censure (art 103 Constitution) ;

d. Le Président de la République peut dissoudre l'Assemblée Nationale (art 60 Constitution).

III. LES RELATIONS ENTRE LE POUVOIR JUDICIAIRE ET LES POUVOIRS LEGISLATIF ET EXECUTIF

A. La Haute Cour constitutionnelle (art 114 à 120 Constitution)
Elle est composée de 9 juges dont 3 nommés par le Président de la République, 4 par le Parlement et 2 par le Conseil Supérieur de la Magistrature. Elle connait : des conflits de compétences entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif, et entre l'Etat et les Collectivités Territoriales Décentralisées (art 116 Constitution) ; des contrôles et recours en inconstitutionnalité (art 116 et 118) ; des recours en interprétation de la Constitution (art 119).

C'est elle qui est le juge en dernier ressort, du contentieux relatif aux élections présidentielles, législatives, sénatoriales et lors du référendum ; elle en proclame les résultats (art 116 Constitution).

B. Les rapports entre les autres ordres de juridiction et les pouvoirs législatif et exécutif
La Haute Cour de Justice est juge du Président de la République (haute trahison, violations graves ou répétées de la Constitution, manquements graves à ses devoirs), des présidents des assemblées parlementaires, du Premier Ministre et des autres membres du Gouvernement, du président de la

Haute Cour constitutionnelle pour crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions (art 131 et 133 Constitution);

La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances (art 128 Constitution).
Les commissions d'enquête parlementaires n'empêchent pas que la Justice appréhende les faits sur lesquels elles sont en train ou veulent enquêter (art 190 et 192 Regl. intérieur). Au contraire, la saisine de la Justice peut arrêter le travail d'une Commission d'enquête parlementaire.
Comme dans la plupart des pays, le (ministère public) juge du parquet est obligé de suivre, dans ses réquisitions écrites, les instructions du Ministre de la Justice mais il est libre dans ses réquisitions orales.

Conclusion

Les institutions de la République ont des compétences séparées. Cependant, cette séparation n'est pas rigide. De la qualité de leur collaboration dépend la bonne gouvernance et, en partie, l'efficacité des politiques de développement, la cohésion sociale et la paix.

Deuxième partie: **Organisation de l'assemblée nationale et de la fonction législative**

I. LES STRUCTURES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE

A. Les organes politiques de direction

1. Le Bureau de l'Assemblée Nationale

Le Bureau est élu pour la durée de la législature (5 ans) ; il a tous les pouvoirs pour gérer les affaires de l'Assemblée, y compris l'organisation de ses services. Il est composé de : 1 Président ; 7 Vice-présidents dont le 7ème poste est réservé à l'opposition ; 3 Questeurs (personnels et budget pour le 1er ; affaires législatives et relations internationales pour le 2ème ; transparence et bonne gouvernance pour le 3ème) ; 2 rapporteurs.

2. La présidence de l'Assemblée Nationale

Le Président préside les réunions du Bureau, de la conférence des présidents et de la plénière. Il est le chef de l'Administration et ordonnateur du budget. Il peut déléguer ses fonctions aux vice-présidents.

3. La Conférence des Présidents

Elle est composée de l'ensemble des membres du Bureau de l'Assemblée plus les présidents des groupes parlementaires et les présidents des 31 commissions permanentes de l'Assemblée. Elle examine les affaires qui seront soumises à la plénière, procède à leur répartition entre les Commissions permanentes ou temporaires de l'Assemblée Nationale et fixe leur calendrier d'examen. Lorsqu'il y a lieu à organisation des débats en plénière, elle fixe le temps de parole attribué à chaque groupe parlementaire et aux députés non-inscrits dans un groupe parlementaire.

4. Les groupes parlementaires

Ils sont des organes essentiels dans l'administration politique du Parlement. En effet, les négociations et arrangements, la répartition des postes et du temps de parole, la présentation des candidatures et en résumé le dialogue interne entre sensibilités politiques se font à partir d'eux.
Pour constituer un groupe parlementaire il faut au moins 5 députés ayant les mêmes affinités politiques. Si ce nombre n'est pas atteint il peut l'être aussi grâce à la participation de députés qui s'apparentent à ce groupe. Un député ne peut appartenir qu'à un seul groupe parlementaire mais il n'est pas obligé de s'affilier à un groupe. Dans ce dernier cas, il est député non inscrit ou indépendant.
Une fois le nombre de cinq députés atteint, il faut faire une déclaration écrite portant constitution du groupe parlementaire, sa dénomination, ses objectifs et le nom de son président. La déclaration accompagnée de la liste des membres, dont la signature est constatée dans la liste, est remise au Président de l'Assemblée Nationale.
Un député qui démissionne de son parti est déchu de son mandat. Lorsqu'il fait preuve d'indiscipline vis-à-vis de son groupe parlementaire sans motif valable, la Haute Cour Constitutionnelle saisie peut prononcer sa déchéance. Par contre, il peut démissionner de

son groupe parlementaire et devenir député non inscrit, sans pouvoir rejoindre un autre groupe parlementaire. Ici on veut éviter la déstabilisation des groupes parlementaires. La même règle s'applique au député apparenté à un groupe parlementaire et qui démissionne par la suite de ce groupe ; il deviendra non inscrit jusqu'à la fin de son mandat.

B. Les organes de délibération de l'Assemblée Nationale

1. Les commissions techniques permanentes

Elles sont au nombre de 31, en ligne avec le nombre des Ministères, et comprennent entre 15 et 25 membres. Chaque député doit s'inscrire dans 3 commissions sauf les députés non-inscrits (indépendants) qui sont inscrits dans une seule commission. La répartition des sièges par commission se fait en fonction de la taille de chaque groupe parlementaire. Les présidents de commission sont élus en plénière de l'Assemblée Nationale et la présidence d'une commission est réservée à l'opposition. Le député non membre d'une commission peut participer à ses débats sans pouvoir de vote.
Les commissions peuvent délibérer quel que soit le nombre de membres présents. Mais la majorité absolue est nécessaire pour la validité du vote. Si cette majorité n'est pas atteinte, après une suspension de séance de 30 minutes, le vote devient valide quel que soit le nombre de députés présents.

2. L'assemblée plénière de l'Assemblée Nationale

L'assemblée plénière est l'organe souverain de l'Assemblée Nationale. Elle confirme ou infirme les décisions prises par les autres instances de décisions de l'Assemblée. Elle est composée de l'ensemble des députés. Le quorum (art 70 Règl. Int.) de la majorité absolue des membres qui composent l'Assemblée (76) est requis pour l'ouverture d'une session (ordinaire ou extraordinaire), de même que pour l'ouverture de chaque séance. Si ce quorum n'est pas atteint, il est procédé à un renvoi au 3ème jour qui suit (pour l'ouverture d'une session) et au lendemain (pour l'ouverture d'une séance). Ce délai une fois respecté, l'Assemblée peut délibérer quel que soit le nombre de ses membres présents.
L'absence injustifiée à plus de 2 séances dans un mois entraîne la perte de 25% des indemnités du député.

C. Les organes administratifs d'exécution

1. La questure

Elle s'occupe du budget de l'Assemblée, de la gestion du personnel et du matériel.

2. Le Secrétariat général

C'est la pièce centrale de l'administration parlementaire. Le Secrétaire général assiste le Président et les questeurs dans la gestion des services et des personnels. Nommé par le Président de l'Assemblée, c'est en général l'administrateur parlementaire le plus gradé. Lui, ses directeurs et autres cadres sont des personnels qui ont acquis une grande ancienneté et sont politiquement neutres. En général, un statut des personnels régit leurs carrières professionnelles.

3. Le Cabinet du Président

Le Président dispose d'un cabinet politique à la tête duquel se trouve un Directeur de Cabinet.

D. Le statut du député (art 73 Constitution)

Les députés ont un mandat représentatif. Ils représentent la population en bons pères de famille.
En contrepartie de ses pouvoirs de législation, de contrôle et de représentation, le député bénéficie d'une protection de par la Constitution. C'est son immunité, qui veut dire deux choses :
L'irresponsabilité du député : le député ne peut être poursuivi, arrêté, détenu ou jugé pour ses opinions émises dans l'exercice de ses fonctions.
L'inviolabilité du député : pendant les sessions, aucun député ne peut être poursuivi et arrêté en matière de crime et délit qu'avec l'autorisation de l'Assemblée Nationale, sauf flagrant délit. Hors session, aucun député ne peut être arrêté qu'avec l'autorisation de l'Assemblée Nationale, sauf flagrant délit, poursuites autorisées ou condamnation définitive.

Cependant, les poursuites suspendues peuvent reprendre lorsque le député aura cessé ses fonctions d'élu. Donc l'immunité parlementaire joue pendant la période de députation seulement.

Le député bénéficie d'un régime de rémunération attrayant. Ce sont les indemnités parlementaires. Toutefois, en cas de plus de deux absences par mois, sans raison valable, aux séances des commissions ou des plénières, la rémunération mensuelle du député est amputée de 25%. Les députés peuvent jouir d'un régime particulier de retraite complémentaire.

II. LA MISE EN ŒUVRE DE LA FONCTION LEGISLATIVE

La fonction législative des députés comporte :
- Le droit d'initiative concurrent avec le Gouvernement pour proposer des lois (art 86 Constitution). L'initiative du député s'appelle proposition de loi alors que celle du Gouvernement s'appelle projet de loi.
- Le droit d'amendement, pour modifier les projets et propositions de loi en cours d'adoption (art 86). Lorsqu'il s'agit de modifier un texte déjà adopté, on fait alors une proposition de loi.
- L'exclusivité du vote des lois (art 68). Le Parlement a, lui seul, le pouvoir de voter la loi.

A. La proposition de loi

1. Le domaine et le contenu de la proposition de loi

a. Le domaine de la loi : articles 88 et 95 Constitution (et le domaine du règlement : article 97 Constitution)
b. Le contenu : La loi fixe des règles et détermine certaines modalités et certains principes généraux (voir articles 88, 90, 91 et 95 de la Constitution). Elle laisse aux règlements le soin de s'occuper des détails.

2. Les types de proposition de loi et leur hiérarchie :

- Loi constitutionnelle et référendaire : c'est celle qui a pour objet la révision de la Constitution.
- Loi organique : elle est toujours prévue et qualifiée comme telle par la Constitution ; elle complète un principe que celle-ci énonce ou apporte des précisions relatives à des dispositions constitutionnelles (art 88).
- Loi ordinaire : c'est celle qui ne révise pas la Constitution et qui n'est pas une loi organique (art 95). La loi peut créer un ordre juridique nouveau, modifier ou abroger une législation préexistante.

3. Les formalités d'une proposition de loi

Un écrit signé de son ou ses auteurs, un exposé des motifs du texte de loi proposé, un découpage en article(s), le dépôt sur le Bureau du Président Assemblée et une recevabilité certaine (par rapport à la Constitution et aux incidences financières).

4. La procédure d'adoption de la loi

a. La procédure ordinaire d'adoption d'une loi
- Le dépôt de la proposition de loi au Secrétariat du Président de l'Assemblée Nationale ;
- L'évaluation de la recevabilité de la proposition de loi ;
- La notification du texte au Gouvernement par le Président de l'Assemblée Nationale ;
- L'affectation de la proposition à une commission de l'Assemblée par la Conférence des présidents ;
- L'examen et la discussion en commission permanente sanctionné par un rapport ;
- L'examen en plénière de la proposition de loi ;
- La navette parlementaire (l'envoi au Sénat quand il sera mis en place).

La navette entre l'Assemblée Nationale et le Sénat peut être arrêtée après deux lectures. Une Commission mixte paritaire (CMP), composée du même nombre de députés et de sénateurs sera mise en place à la demande du Gouvernement. Le texte produit par la CMP ne peut subir d'amendement que si le Gouvernement l'accepte. En cas de désaccord entre l'Assemblée Nationale et le Sénat, l'Assemblée a le dernier mot.

b. Les procédures particulières
- La procédure simplifiée : Elle entraine le vote direct sur l'ensemble du texte de loi, sans discussions sur le rapport ou sur les articles, sauf s'il y a des amendements. Dans ce dernier cas, seuls les articles ayant fait l'objet d'amendements seront discutés et mis aux voix. La procédure simplifiée peut être demandée en conférence des Présidents, sur un texte dont la discussion est prévue dans un délai minimum d'un jour franc, par le Président de l'Assemblée Nationale, par le président de la commission saisie au fond, par un président de groupe parlementaire et par le Gouvernement. En cas d'opposition de l'une des parties citées ci-haut, c'est la procédure ordinaire qui sera engagée.
- La procédure abrégée : C'est le cas lorsqu'après deux lectures par chaque chambre (Sénat et Assemblée Nationale), le Gouvernement décide d'arrêter la poursuite de la navette et demande la mise en place d'une Commission Mixte Paritaire pour adopter le texte, moyennant acceptation de certains amendements des parlementaires déjà intervenus. Le Parlement ne peut la refuser.
- Les lois référendaires et constitutionnelles : Elles sont soumises pour leurs initiative et adoption par les deux chambres, à des majorités qualifiées (à voir plus loin) et sont ensuite soumises au référendum.
- Les Accords, Traités et Conventions internationales : Leur ratification ou signature par le Président de la République est autorisée ou refusée, sans possibilité d'amendement sur le texte à ratifier car il est signé entre l'Etat de Madagascar et un autre ou plusieurs Etats. La loi comporte un article unique.

- Les ordonnances : Ce sont des actes législatifs, mais pris par le Président de la République, donc ne sont pas discutés à l'Assemblée Nationale. Leur ratification postérieure par l'Assemblée n'est pas prévue par la Constitution malgache mais elle peut les modifier par voie de proposition de loi.
- La résolution portant Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale (arrêté à Madagascar). C'est un acte administratif, mais avant son application, il est soumis au contrôle préalable de constitutionnalité.
- Les lois de finances portant budget de l'Etat : Elles sont d'initiative uniquement du Gouvernement et sont adoptées d'abord en dépenses, puis en recettes et dans un délai de 60 jours. Faute de quoi, elles sont considérées comme adoptées et le Président de la République les met en vigueur par ordonnance en cas de retard du Parlement. Dans d'autres cas, le Gouvernement peut percevoir des impôts et reconduire chaque mois, 1/12ème des services votés l'année d'avant (retard de dépôt de la loi de finances par le Gouvernement).

5. Les obstacles à l'adoption de la loi

Ces obstacles sont bien prévus par le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale comme c'est en général le cas dans plusieurs pays. Ils ont pour objectif d'améliorer la qualité des lois avant leur adoption définitive mais peuvent être aussi utilisés par l'opposition parlementaire pour retarder ou empêcher le vote d'une loi tout en focalisant l'attention de l'opinion publique sur elle. Ces demandes peuvent être faites par le Gouvernement (par exemple soulever l'exception d'irrecevabilité ou retirer son texte) mais beaucoup plus souvent par les députés.

a. Les obstacles avant le vote de la loi
- Les demandes tendant au retrait du texte de loi :
• L'exception d'irrecevabilité : C'est une motion qui tend à déclarer le texte en examen irrecevable.
• La question préalable : C'est une motion qui vise le retrait du texte par exemple pour inopportunité ou mauvaise rédaction.
• Le rejet par la Commission saisie au fond : La Commission conclut que le texte n'est pas bon.
• Le retrait du texte de loi par son auteur : Il peut tenter de le retirer, par exemple, s'il y a plusieurs critiques ; mais la Commission qui l'a examiné ou un autre député peut le reprendre à son compte.
- Les demandes visant à retarder le vote du texte.
• Les motions préjudicielles : elles visent la suspension de l'examen du texte jusqu'à la réunion de certaines conditions, par exemple, de sécurité, d'adoption préalable d'un autre texte, ou un avis attendu.
• Le renvoi du texte à une commission (2 possibilités existent) :
• Le renvoi à la commission saisie au fond pour approfondissement de son travail
• Le renvoi pour avis à une autre commission : pour des avis ayant des incidences sur le texte.
- Les demandes visant à modifier le texte initial.
• Les amendements : Ils visent à apporter des changements au texte en cours d'adoption.
• Les contre-projets : ce sont des amendements qui s'opposent complètement au texte examiné.

b. Les tentatives de remise en cause d'un texte de loi adopté.
- Le renvoi à la Commission saisie au fond pour révision et coordination du texte adopté.
Dans ce cas, au retour du texte, la plénière ne se prononce que sur la forme, sauf s'il a été procédé à des changements de fond par la Commission permanente.
- La seconde délibération demandée par l'Assemblée Nationale : c'est une demande qui vise l'amélioration du texte à adopter et introduite avant le vote sur l'ensemble du texte, juste après le vote article par article.
- La seconde délibération demandée par le Président de la République : Il en fait la demande lorsqu'il n'est pas d'accord avec tout ou partie du texte que le Parlement vient d'adopter. Le Parlement ne peut refuser cette demande. Il modifie comme souhaité par le Président de la République ou refuse de modifier, mais toujours à la majorité absolue des suffrages exprimés.
- Le recours en inconstitutionnalité. Un quart des députés ou le Président de l'Assemblée peut saisir la Haute Cour Constitutionnelle pour demander que celle-ci déclare que la loi adoptée viole la Constitution.

6. La promulgation des textes de loi

a. La procédure de promulgation
- La proposition de loi adoptée par une chambre est transmise directement à l'autre chambre.
- Le projet de loi adopté par une chambre est transmis à l'autre par l'intermédiaire du Gouvernement.
- Le texte de loi définitivement adopté est toujours transmis au Gouvernement par l'Assemblée.

b. Les délais de promulgation
Le Président de la République promulgue la loi dans les 3 semaines qui suivent la transmission du texte de loi définitivement adopté. C'est la promulgation et la publication du texte qui le rendent applicable.
La saisine obligatoire de la Haute Cour Constitutionnelle pour contrôle de constitutionnalité, par le Président de la République, suspend ce délai. Dans ce délai

de 3 semaines, le Président de la République peut demander et obtenir une seconde délibération sur le texte déjà adopté.

B. Les amendements

1. La notion d'amendement

L'amendement est une proposition qui peut intervenir en Commission permanente comme en séance plénière et qui vise la modification d'un texte de loi au cours de la procédure législative. Il est rédigé de manière pratique et succincte. (Exemples : amendement portant suppression d'un alinéa d'une proposition de loi ; ou amendement ajoutant un mot ou remplaçant un mot par un autre).

2. Les genres d'amendement

- Il y a des amendements qui ajoutent ou soustraient quelque chose à un texte de loi.
- Les amendements peuvent se mettre au début d'un article, s'intercaler entre ses alinéas ou s'ajouter à la fin.

3. La procédure de dépôt et d'examen d'un amendement

- La proposition d'amendement faite par un député doit être écrite, signée et défendue par son auteur.
- Elle peut être déposée en Commission comme en séance plénière en respectant certains délais de dépôt.
- Les amendements doivent être en rapport avec le texte en discussion. La Conférence des présidents peut être amenée à se prononcer sur leur recevabilité.
- L'avis du Gouvernement est requis sur les amendements. Il dispose de 15 jours au maximum.
- Les amendements sont mis en discussion en priorité, par rapport à l'article auquel ils s'appliquent.
- S'il y a plusieurs amendements à un même article, ils font l'objet d'une discussion commune et selon un certain ordre d'appel, en commençant par le plus éloigné du texte en discussion.

C. Le vote des projets et propositions de loi

L'Assemblée Nationale et le Sénat disposent seuls du pouvoir de voter la loi et d'accorder certaines autorisations. Ils adoptent ou rejettent le texte qui leur est soumis après en avoir délibéré tour à tour. Si dans la plupart des cas une majorité simple suffit pour l'adoption des textes, dans certains cas très importants, une majorité qualifiée est requise. De même, le vote peut être secret ou public.

1. La majorité de vote relative.

C'est un scrutin dans lequel le texte est considéré adopté dès que la majorité des députés présents se sont prononcés en sa faveur.

2. Les majorités qualifiées

- La majorité absolue.
C'est le cas lorsque, pour l'adoption du texte, il est demandé le vote favorable de la majorité des membres qui composent l'Assemblée Nationale. Par exemple, c'est le cas de l'adoption des lois organiques.
- La majorité des deux tiers
Il s'agit en général, de la majorité des 2/3 des membres qui composent chaque assemblée parlementaire et de façon séparée. Elle est requise par exemple (de l'Assemblée nationale seulement, le Sénat ne le pouvant pas) pour démettre le Gouvernement et (des 2 chambres, séparément) pour la validité des initiatives parlementaires de révision constitutionnelle.
- La majorité des trois quarts
Il s'agit de la majorité des ¾ des membres des 2 chambres du Parlement, réuni en congrès, pour la validité de l'approbation de la révision constitutionnelle à soumettre au référendum.

3. Les types de vote (articles 91 à 95 Règl. Intérieur)

Les types de vote varient soit pour raison de fiabilité, soit en fonction de la matière faisant l'objet du vote.
- Le vote à main levée : En l'absence du vote électronique, c'est la règle la plus courante. Il permet aussi de connaître le vote de chaque député.
- Le vote par assied et debout : Il est utilisé, en général, quand le vote à main levée n'est pas clair.
- Le vote par scrutin (2 modalités). Le vote par scrutin se fait obligatoirement, par exemples, pour pourvoir aux postes électifs à l'Assemblée Nationale (Bureau permanent, président de commissions), pour la désignation de 2 juges de la Haute Cour Constitutionnelle, pour la motion de censure, pour la question de confiance, pour la mise en accusation et chaque fois que la Constitution exige une majorité qualifiée. Il peut aussi se faire facultativement, à la demande du Président de l'Assemblée Nationale, du Gouvernement, d'une Commission saisie au fond d'une affaire, ou d'un président de groupe parlementaire.

• Le scrutin public. C'est un vote par lequel le député exprime son accord ou son désaccord à travers le choix d'un des trois bulletins (vert, rouge, blanc) qui

lui sont remis et qui portent chacun son nom, à glisser dans une urne. Ce vote peut se faire sur le siège du député ou à la tribune.

• Le scrutin secret (obligatoire pour les nominations personnelles, art 95 Règl intérieur). Sa seule différence avec le scrutin public c'est que les bulletins de vote ne portent pas le nom du votant.

La particularité du vote par scrutin (public ou secret) est que les décisions y sont prises au minimum à la majorité absolue des suffrages exprimés.
Quel que soit le type de scrutin, les textes de lois sont votés en principe article par article, suivi d'un vote sur l'ensemble.
La loi de finances portant budget de l'Etat déroge à cette règle. Elle consacre le vote des recettes d'abord, ensuite celui des dépenses.

III. LES OBSTACLES AU PLEIN EXERCICE DE LA FONCTION LEGISLATIVE

Ces obstacles peuvent être d'ordre légal ou d'ordre politique. Certains sont prévus par la législation et d'autres sont tirés de la réalité du fonctionnement des groupes politiques ou des rapports normaux entre opposition et majorité parlementaires.

A. Les obstacles d'ordre légal

1. La recevabilité constitutionnelle

Elle signifie que toute proposition de loi, tout amendement, pour pouvoir être mis en discussion, ne doit pas violer la Constitution du pays.

2. La recevabilité financière

Elle exige du député, lors du vote de la loi de finances, la lourde charge de trouver les recettes nouvelles nécessaires au financement des dépenses que sa proposition de loi ou d'amendement aura occasionnées.

3. Le vote bloqué

La Constitution permet au Gouvernement de demander aux députés de se prononcer par un seul vote, sur tout ou partie d'un texte en discussion, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par lui. Cette disposition a pour effet d'empêcher le député de marquer son désaccord sur une partie du texte en discussion et qui n'emporte pas son adhésion. Cette faculté est cependant très rarement utilisée par le Gouvernement (dans les 48 de l'ouverture de la session extraordinaire et dans les 8 jours de la fin de la session ordinaire).

B. Les obstacles d'ordre politique

1. La discipline de parti

Elle existe dans tous les pays et l'indiscipline de parti est l'exception rare. Il s'agit d'une règle non écrite qui implique pour l'opposition, mais surtout pour la majorité parlementaire, de suivre le mot d'ordre donné par le Président du groupe parlementaire sur les textes en discussion (projet ou proposition de loi, amendement). Le consentement ou le refus du député peut être considéré ici comme forcé.

2. Le manque de soutien politique

Une initiative parlementaire peut ne pas aboutir par manque de soutien des autres députés alors même qu'elle est bonne dès le départ. C'est le cas lorsque le Président de la République ou le Premier Ministre marque son désaccord vis-à-vis d'une proposition de loi ou d'amendement, quel qu'en soit l'auteur. Ces désaccords constituent des signaux forts pour le Groupe parlementaire majoritaire. Ils conduisent souvent au retrait de la proposition de loi ou d'amendement si l'auteur est membre de cette majorité. Si par contre l'auteur est membre de l'opposition, l'échec est garanti.

Conclusion

nous pouvons dire que bien que le pouvoir de voter les lois soit une compétence exclusive du Parlement, paradoxalement, les propositions de loi seront toujours beaucoup moins importantes (en nombre) que les projets de loi, eu égard aux difficultés liées à leur rédaction jusqu'à leur adoption d'une part, et d'autre part parce que c'est le Gouvernement qui initie le plus de lois pour l'exécution de ses politiques, le Parlement ayant comme domaine de prédilection les amendements aux projets de loi. Cette situation n'est pas spécifique à Madagascar, mais commune à tous les régimes politiques qui lui ressemblent.

Troisième partie: **la technique de rédaction des lois ou la législatique**

I. LES PREALABLES A LA REDACTION D'UNE PROPOSITION DE LOI

La phase qui précède la rédaction d'un texte de loi est très importante et peut être divisée en plusieurs séquences, liées les unes aux autres. Il s'agit essentiellement de l'identification du problème à résoudre, de l'analyse de l'acuité (étendue, urgence et importance) du problème, de la recherche documentaire et législative, de l'identification de l'autorité compétente pour légiférer (compétence d'attribution), de l'analyse de l'impact du texte législatif à proposer, de la constitution de coalition, des consultations pour recueillir des avis etc.

A. L'identification du problème à résoudre

Il est important ici de ne pas confondre les causes du problème avec ses conséquences. Une bonne identification du problème permet de s'attaquer à sa racine et non à ses aspects. C'est pourquoi, la démarche participative avec les concernés est recommandée dans l'identification du problème à résoudre.

B. L'analyse de l'acuité du problème

C'est le problème de l'ampleur et de la maturité du problème que l'on veut résoudre. En effet, ce ne sont pas tous les problèmes qui nécessitent une législation pour leur règlement. Ces problèmes doivent concerner plusieurs personnes, animaux ou choses et une simple sensibilisation devrait ne pas suffire pour leur résolution.

C. La recherche documentaire

Elle permet de vérifier qu'aucun texte législatif ou réglementaire n'existe pour solutionner le problème en cause ou que ce texte existe mais est incomplet ou dépassé. Elle permet aussi de ne pas introduire une législation qui en méconnaît d'autres, soit d'ordre interne soit d'ordre international (Ex : Constitution, engagements internationaux de l'Etat). Enfin, elle permet de disposer des études scientifiques ou doctrinales sur la question.

D. L'identification du domaine de la loi (voir les articles 88, 91 95 et 97 Constitution)

C'est le délicat problème du partage de compétences entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

E. L'analyse de l'impact du texte de loi proposé.

Il s'agit de mener, ou faire mener si nécessaire, des études d'impact qu'aura la loi sur les hommes, les structures, les animaux, l'environnement par exemple, selon le cas. Cet exercice permet d'une part de mesurer les avantages et inconvénients du projet et d'autre part de ne pas être surpris par les conséquences de l'adoption du texte de loi, donc de prévoir à temps les mesures d'accompagnement.

F. La constitution de coalition(s)

Cette constitution de coalition vise à donner plus de soutien à la proposition de texte. Cette coalition peut être nouée aussi bien avec des segments de la population, des organisations de la société civile qu'avec des parlementaires de tous bords (co-auteurs). Les parlementaires peuvent reprendre à leur compte des initiatives populaires ou celles émanant des organisations de la société civile

G. Les consultations

Il s'agit de recueillir les avis de personnes expérimentées, pour parer aux potentielles objections sur le texte. Ces avis peuvent être obligatoires et dans ce cas on les appelle avis conformes et constituent alors une condition de recevabilité : par exemple, l'avis obligatoire d'un organisme de contrôle. La consultation préalable au dépôt de la loi favorise le consensus au moment de son examen et de son vote.

II. LA REDACTION DU TEXTE DE LOI

Il s'agit des différentes parties d'un texte et des règles à observer lors de sa rédaction : l'intitulé du texte ; son exposé des motifs ; le préambule du texte (dans certains cas) ; le dispositif du texte.

A. L'intitulé du texte de loi ou son nom

L'intitulé d'un texte de loi permet sa facile identification dans un registre des lois appelé aussi rôle, ou dans une base de données. Exemple : Proposition de loi portant statut général de la fonction publique. Il peut même arriver que le texte de loi ou d'édit porte le nom de son auteur quand son objet est célèbre.

B. L'exposé des motifs

Il fait l'économie du texte législatif (il est très utile pour une analyse rapide du texte) et comporte trois parties

: le contexte et la justification du texte, les objectifs poursuivis et les moyens nécessaires. Dans le cas d'un décret, on fait appel alors à un rapport de présentation lequel remplace l'exposé des motifs.

C. Le préambule du texte de loi (valable pour la Constitution)

Le préambule dans un texte législatif ne se retrouve qu'au niveau des Constitutions. C'est une sorte d'avant-propos qui contient des déclarations des droits qui ont une valeur constitutionnelle.

D. Le dispositif du texte ou ses directives

Le dispositif du texte est la partie qui réglemente de manière directive une situation, un domaine ; il dit ce qu'il faut faire ou ne pas faire ou créé une situation juridique nouvelle. Par exemple : « Il est interdit de fumer dans les lieux publics ». Il peut, selon sa taille, être découpé en livres, titres, chapitres, sections, articles. Par exemple un Code de l'environnement qui comporte plusieurs thèmes (faune, flore, chasse etc.). Il est obligatoirement découpé au moins en article(s) et alinéa(s) car l'article est l'unité de base et il faut privilégier une idée par alinéa ou par article. Il peut comporter un article unique et c'est toujours le cas des lois autorisant le Président de la République à ratifier ou signer l'adhésion de l'Etat à un engagement international.

Le dispositif d'un texte législatif doit respecter les conditions suivantes : clarté, concision, précision, autonomie, harmonie, sobriété et respect de certains styles et formes.

- Clarté : un texte de loi doit, dans sa rédaction, être intelligible et accessible au citoyen moyen ;
- Concision : un texte de loi n'est ni une dissertation, ni une profession de foi ; il doit se limiter à juste ce qu'il faut réglementer ; exemple : « Il est institué une taxe de 10% sur le tabac » ;
- Précision: un texte de loi ne doit pas être ambigu et donc sujet à des interprétations diverses. Il est non équivoque; il doit viser une action et non une intention. Il ne sert à rien de codifier une disposition que l'on est presque sûr de ne pouvoir réaliser (distinction entre le souhaitable et le réalisable) ;
- Autonomie: un texte de loi doit se suffire à lui-même pour sa compréhension et le recours à un autre texte est à éviter (sauf référence à des Codes ou à la Constitution) ;
- Harmonie : chaque article, chaque alinéa du texte doit être à la bonne place, dans un souci de cohérence dans l'agencement des idées ;
- Cohésion : éviter la contradiction entre les articles ou à l'intérieur d'un article ;
- Sobriété du style : le texte doit s'écrire dans un style dépouillé, avec des phrases simples et directes ;
- Formes de la construction des phrases : la loi procède par voie d'ordre général, impersonnelle et passive en règle générale. Exemple : Il est créé à Ivandry, un établissement de santé publique à caractère régional dénommé « Hôpital pour enfants » ;
- Temps : l'usage du présent de l'indicatif est la règle dans le droit d'inspiration française. Exemple : « Est prohibé sur l'étendue du territoire de la capitale, le port d'arme à feu, de quelque calibre qu'il soit, à l'exception des membres des forces de sécurité de l'Etat ».
- Respect des règles d'orthographe, de grammaire ;
- Respect de la ponctuation : son irrespect peut changer radicalement le sens de la phrase, donc la volonté du législateur ;
- Un texte peut commencer par une série de définitions de mots clef ; dans ce cas, c'est le sens des mots qui est donné.
- Un texte de loi ne comporte jamais d'explications, hormis celles contenues dans l'exposé des motifs.

Pour un Code, il est recommandé de commencer d'abord par rédiger les dispositions générales et les règles communes avant les règles particulières. Exemple : s'agissant des règles relatives aux élections présidentielle, législatives et provinciales, il est recommandé de commencer d'abord par les règles communes à toutes ces élections (ex : nationalité, âge, identification de l'électeur), puis légiférer pour les règles spécifiques à chacune de ces élections.

E. Les dispositions finales

Ce sont des dispositions que l'on est parfois appelé à prendre après la réglementation générale, pour déterminer par exemple la portée d'un texte de loi, ou pour tenir compte de certaines situations. On peut noter sous ce chapitre :

1. Les dispositions abrogatoires

Ce sont des dispositions qui mettent fin à l'application d'un autre texte législatif ou réglementaire.

Il y a abrogation tacite lorsqu'un texte de loi en abroge un autre sans le citer. Exemple : l'adoption d'une nouvelle Constitution en abroge tacitement l'ancienne.

Il y a abrogation expresse lorsqu'un texte de loi mentionne clairement l'abrogation d'un autre, surtout s'il s'agit d'une loi spéciale qu'il faut abroger.

Toutefois, il faut distinguer plusieurs situations qui mettent fin à l'application d'un texte mais sans avoir la même portée : Abroger une loi c'est arrêter son application pour le futur, alors que l'annuler c'est faire en sorte qu'elle n'ait jamais produit d'effet

juridique dans le passé. Exemples : « Sont annulées, les dispositions des articles 6 et 12 de la loi n° 2006/02 du 4 mars 2006, portant Statut général de la fonction publique ». « Sont abrogées à compter du 1er juillet 2008, les dispositions de la loi n° 2006/03 du 15 mars 2006, instituant une taxe sur les ordures ménagères ». Enfin, une loi ne peut abroger expressément un acte réglementaire. Une loi en abroge une autre et, dans un souci de parallélisme des formes, un nouvel acte réglementaire est pris par l'autorité compétente pour abroger les actes réglementaires pris sur la base de l'ancienne loi. Même si l'autorité compétente n'abroge pas les anciens actes règlementaires, ceux-ci deviennent caducs, donc leur application devient illégale. En général, c'est la formule globale suivante qui est employée dans une loi : « Sont abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi ».

2. Les dispositions dérogatoires

Ce sont des dispositions qui ont pour effet de soustraire une catégorie de personnes ou de choses à l'application rigoureuse d'une réglementation générale. Exemple: « Par dérogation aux dispositions de l'article 5 de la loi de finances 2009, ne sont pas assujetties au paiement de l'impôt sur le revenu foncier bâti, les propriétaires d'immeubles dont les revenus locatifs annuels n'excèdent pas Six Millions de Ariary ».

3. Les dispositions provisoires ou momentanées

Ce sont des dispositions qui s'appliquent pour quelques temps. Exemple : « Il est institué, pour une période de six mois, à compter du 1er juin 2014, une taxe d'égalisation de 5% sur les huiles végétales importées.»

4. Les dispositions transitoires ou passerelles

Ce sont des dispositions qui définissent le droit applicable quand un texte ancien et un texte nouveau coexistent. Exemple : «A titre transitoire, les contrats de bail à durée déterminée antérieurement conclus avec l'administration étatique, restent en vigueur jusqu'à l'échéance de leurs termes fixés.»

5. Les dispositions relatives à l'entrée en vigueur du texte.

En principe, la loi entre en vigueur 24 heures après sa publication au Journal Officiel. Par dérogation donc à ce principe, on peut décider de fixer de manière particulière la date d'entrée en vigueur d'un texte de loi. Exemple : « La présente loi entre en vigueur dès sa promulgation et sa diffusion par voie de presse». C'est le cas en principe à chaque fois que l'on veut appliquer dans un bref délai une loi d'ordre public.
Il peut aussi être procédé à un retard d'application pour les lois qui remettent en cause des coutumes fortement ancrées et pour lesquelles un différé d'application est nécessaire pour permettre aux pouvoirs publics de faire les sensibilisations nécessaires des populations, afin d'éviter soit d'être en conflit avec elles, soit que ces types de lois ne tombent en désuétude (attention, les lois en désuétude sont inappliquées mais restent applicables tant qu'elles ne sont pas abrogées expressément ou tacitement). Exemple : « Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur six mois après sa date de promulgation ».

Quelques recommandations d'ordre pratique :
- Dans une loi, ne pas mélanger les genres (par exemple mélange de dispositions d'une loi ordinaire et d'une loi organique ou des dispositions d'ordre législatif avec celles d'ordre réglementaire) car les conditions d'adoption et de modification de ces types de texte ne sont pas les mêmes. Donc mettre les dispositions qui relèvent d'une loi ordinaire à part et les dispositions qui relèvent d'une loi organique dans une autre loi distincte.
- Sauf à donner leur signification préalable, il faut éviter d'utiliser les sigles (exemples: L.F.R pour loi de finances rectificative ou T.V.A. pour taxe sur la valeur ajoutée).
- Les adverbes et adjectifs qualificatifs sont également à éviter. Exemple « Il est formellement interdit » et « Il est interdit » ont la même portée juridique. La qualification n'est pas toujours aisée.
Ex : à partir de quand peut-on dire qu'il y'a modification substantielle ?
- Il ne faut pas abuser des termes comme « notamment » et « en particulier », qui laissent penser à une citation non exhaustive.
- Dans une énumération, éviter l'emploi de tirets qui sont anonymes et, à la place, employer 1) 2) 3) ou a) b) c).
- Il faut veiller à ne pas oublier certains mots. Par exemple, chaque fois que l'on remplace une disposition législative il est préférable de l'abroger d'abord : « les dispositions de l'article 7 de la loi n°2008/09 du 12 décembre 2008 portant réglementation des baux à usage d'habitation sont abrogées et remplacées par les suivantes».
- De même, chaque fois que l'on complète quelque chose à un texte de loi, il est préférable que l'intitulé du nouveau texte utilise le terme « modifiant et complétant ».
- Dans certains textes de loi, il faut nécessairement prévoir les moyens de mise en œuvre, les moyens

de contrôle et les sanctions des violations des interdictions. Exemple : « les crédits nécessaires aux fonctionnement de l'hôpital pour enfants sont inscrits pour ordre au budget de l'Etat ».
- D'autres textes nécessitent des renvois à des textes d'application à prendre (loi organique, décret, arrêté). Exemple : « Un décret détermine les conditions d'application de la présente loi». En réalité, l'absence du texte d'application visé ne constitue pas un obstacle à l'entrée en vigueur de la loi mais plutôt peut paralyser ou retarder son applicabilité, donc ses effets.

Conclusion

La rédaction d'un texte de loi n'est pas toujours facile pour les parlementaires. Ils ont très souvent besoin de l'expertise d'un personnel bien formé pour leur apporter l'appui nécessaire, eu égard aux nombreuses embûches qui parsèment la procédure.

Quatrième partie : **La fonction de controle de l'Assemblée Nationale sur le gouvernement**

Le rôle de contrôle du Gouvernement peut être joué par les députés pris individuellement et par toutes les Commissions de l'Assemblé Nationale, qu'elles soient permanentes ou temporaires. Il s'exerce tant au moment du vote des lois qu'en d'autres circonstances et cela suivant quelquefois une réglementation stricte.

I. LE FONDEMENT DU CONTROLE PARLEMENTAIRE

Le fondement du contrôle parlementaire est que c'est le pouvoir qui peut et doit contrôler le pouvoir. En effet, le chef de l'Exécutif jouit d'une légitimité populaire par son élection au suffrage universel direct. Le Gouvernement qu'il met en place et lui-même ne doivent pas bénéficier d'un blanc-seing (liberté totale) dans l'exercice de leurs fonctions du fait des risques de dérives. Dès lors, qui plus que le Parlement, lui aussi dépositaire de la légitimité populaire, pour contrôler les actes des autorités de l'Exécutif ?
Sur le plan juridique, ce sont les articles 102 de la Constitution et 172 du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale qui fond ce pouvoir.

II. LES OBJECTIFS DU CONTROLE PARLEMENTAIRE

Le contrôle parlementaire vise entre autres objectifs :
- Le respect de l'Etat de droit et de la démocratie (droits de l'Homme, libertés publiques etc.)
- L'instauration et le respect des règles d'une saine gestion des ressources publiques (utilisation des deniers publics, efficacité des politiques et programmes etc.)
- La reddition des comptes et la redevabilité de ceux qui exercent le pouvoir, vis-à-vis des élus et des populations.

III. LES FINALITES DU CONTROLE PARLEMENTAIRE

Le contrôle parlementaire de l'Exécutif pourquoi ?
- Pour une bonne information des élus et du Gouvernement : en posant une question sur un problème, le député informe souvent le Gouvernement de ce qu'il ignorait ; en y répondant le Gouvernement informe le Parlement sur la réalité ou non du problème, sur sa genèse, ses contours et les solutions envisagées pour le régler ;
- Pour l'information fiable et la sensibilisation des populations : par exemple, la réponse du Gouvernement à une question orale apporte une réponse fiable que le député et les media peuvent répercuter aux populations et ainsi sensibiliser ou apaiser selon le cas les populations ;
- Pour repérer les dysfonctionnements ;
- Pour trouver des solutions consensuelles et efficaces aux problèmes des populations ;
- Pour minimiser le risque d'abus, pour éviter les dérives, pour améliorer la qualité du gouvernement, pour éviter la corruption, pour augmenter la transparence, pour élargir le débat publique, etc.

IV. LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE: QUELS AVANTAGES POUR LES POUVOIRS EXÉCUTIF ET LÉGISLATIF?

- Une bonne circulation de l'information
- Des consultations gratuites réciproques entre Exécutif et Législatif
- Un moyen préventif et dissuasif de mauvaise gestion si la fréquence des contrôles est bonne
- Une meilleure représentation des populations car des solutions sont recherchées à leurs problèmes
- Une amélioration de l'image des gouvernants du fait de la visibilité de leurs actions et résultats.

V. LES MODALITES DE CONTROLE

1. Le contrôle classique (contrôle ordinaire qui recherche juste des informations) :

- Le contrôle au moment de l'examen d'une loi (exemple : sa sensibilité au genre) ;
- Les auditions en commission des ministres, ambassadeurs et responsables d'établissements publics ;
- Les questions au Gouvernement sur des dysfonctionnements constatés ou soupçonnés ;
- Les visites de terrain, surtout celles qui rapprochent les élus des populations (hôpitaux, écoles, prisons etc.) ;
- Les missions d'information (sur des problèmes de société surtout) ;
- Le contrôle et l'évaluation de l'application des lois promulguées (effectivité des lois et leurs conséquences).

2. Le contrôle extraordinaire (contrôle qui risque de déboucher sur des sanctions contre le Gouvernement)

- La Commission d'enquête parlementaire (en général si des indices graves et concordants existent) ;
- Les interpellations (peuvent viser un Ministre ou tout le Gouvernement) ;
- Les pétitions des populations (elles peuvent être déposées au Parlement ou portées par un député) ;
- La mise en jeu de la responsabilité du gouvernement (question de confiance et motion de censure).

VI. A QUEL MOMENT FAIRE LE CONTROLE ?

Lors du vote des lois de finances et des autres lois, après le vote des lois et hors session parlementaire.

A. Le contrôle au moment du vote de la loi de finances
- Analyse du budget à travers tous les secteurs de la vie nationale ;
- Identification de toutes les informations relatives aux recettes et aux dépenses ;
- Audition de chaque ministre sur le projet de budget de son ministère (mais le délai prévu pour l'examen du projet de loi de finances est souvent limité dans la réalité et par la Constitution) ;
- Autorisation de l'Assemblée pour les lois de finances rectificatives du budget initialement adopté.

B. Le contrôle en cours d'exécution du budget
- Suivi périodique de l'évolution des recettes, des dépenses et des dettes ;
- Contrôle des exonérations fiscales et des entreprises qui payent réellement les impôts ;
- Evaluation à mi-parcours des objectifs du budget, des projets et programmes du Gouvernement.

C. Le contrôle après l'exécution du budget
- Contrôle du rapport annuel du Gouvernement sur l'exécution du budget précédent ;
- Audition des bénéficiaires des projets et programmes ;
- Contrôle sur pièces des recettes, des dépenses et sur place de certaines réalisations ;
- Recourir à l'assistance de la Cour des comptes et de la société civile pour certains types de contrôle (contrôle des comptables publics et efficacité du budget) ;

- Evaluation finale entre les objectifs du budget, les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus (pertinence, efficacité et efficience des dépenses et des investissements) ;
- Evaluation par les populations de l'efficacité du budget, à l'initiative des députés (questionnaires) ;
- Contrôle lors du vote de la loi de règlement (analyse des constations et conclusions du rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution du budget, du rapport général de la Cour des Comptes sur la conformité des comptes des comptables publics) ;
- Commission d'enquête parlementaire sur la base du rapport de la Cour des Comptes.

D. S'impliquer dans les politiques publiques et les surveiller

Le contrôle parlementaire ne doit pas être fait qu'après l'action du Gouvernement. Bien souvent, il a plus d'efficacité lorsqu'il est exercé avant la prise de décision définitive par les pouvoirs publics (par exemple lors de la formulation des politiques et programmes). Les députés gagneraient à s'impliquer dans la définition des politiques publiques et dans leur mise en œuvre en essayant de :
- Influencer les décideurs (agenda des priorités du Gouvernement et les décisions à prendre) ;
- Surveiller les décisions prises (attention aux nombreux risques d'altération en cours d'exécution) ;
- Promouvoir la gestion axée sur les résultats (demander au Gouvernement de définir des objectifs, indicateurs, cibles, moyens et sources de vérification, moyens financiers adéquats sur lesquels il sera jugé) ;
- Promouvoir des budgets par objectif qui permettent une meilleure lisibilité et des résultats ;
- Assurer un bon suivi à mi-parcours des projets et des programmes sectoriels ;
- Promouvoir des évaluations finales des projets et programmes (par exemple avec les partenaires au développement).

Enfin, la Constitution inclut de manière formelle l'évaluation des politiques publiques (art. 68) dans la mission du Parlement, une opportunité pour celui-ci de contrôler et d'examiner l'efficacité et l'efficience des actions menées par le Gouvernement.

VII. LE ROLE DES PERSONNELS LORS DU CONTROLE

- Collaboration neutre au travail de contrôle de l'Assemblée vu leur ancienneté et leurs compétences ;
- Planification stratégique et accompagnement des actions de contrôle sur demande (auditions, visites de terrain, évaluations, enquêtes) ;
- Identification des portes d'entrée d'informations les meilleures et les plus neutres ;
- Recherche documentaire partout (indépendance dans la collecte d'informations) ;
- Identification de partenaires (société civile et experts scientifiques par exemple) ;
- Rédaction de rapports et procès-verbaux de contrôles et enquêtes ;
- Analyse du budget et des lois les plus importantes si les compétences existent au sein de l'institution parlementaire (personnels permanents et assistants parlementaires).

VIII. LES LIMITES AU ROLE DE CONTROLE

A. Les limites d'ordre légal

1. Les restrictions du temps de travail

- Durée limitée d'une session budgétaire : 60 jours dont 35 pour l'Assemblée et 20 pour le Sénat (art 92 Constitution) et on peut y ajouter les temps prévus pour les navettes parlementaires (5 jours)) ;
- Durée de vie maximale d'une Commission d'enquête parlementaire limitée (6 mois).

2. Les restrictions du champ de compétence d'une Commission d'Enquête Parlementaire

- Limitation de l'objet du contrôle par la résolution qui a créé la Commission d'Enquête Parlementaire ;
- Dessaisissement possible par la Justice dès ouverture d'une information judiciaire sur le même objet.

B. Les limites d'ordre politique

- La discipline de parti qui se traduit par une auto censure ou le respect des mots d'ordre donnés ;
- La crainte d'une dissolution de l'Assemblée ;
- Les difficultés liées à l'atteinte du quorum pour initier un contrôle (cas de la motion de censure).

C. Les limites d'autres natures

1. Les limites d'ordre humain

- La formation généraliste des députés rend difficile leur compréhension et leur analyse de certains projets de loi ;
- La complexité de certaines lois (par exemple la loi de finances ou loi sur les télécommunications) ;
- Un assistanat parlementaire faible en termes de qualification même si le nombre promis (3) est bon.

2. Les limites d'ordre matériel et financier

- Conditions matérielles de travail des élus (absences de bureaux et autres équipements actuellement) ;
- Absences de ressources autonomes des Commissions (pas de ligne spécifique dans le budget de l'Assemblée).

Conclusion

Le meilleur instrument de contrôle ne serait efficient que si son détenteur en fait bon usage. L'Assemblée Nationale doit s'approprier de toutes les méthodes de contrôle qui lui sont offertes, en laissant au Gouvernement le soin de défendre ses choix et de se défendre contre les éventuelles critiques. Cependant, elle ne doit pas perdre de vue que le but ultime des contrôles n'est pas le renversement du Gouvernement mais plutôt de déceler les insuffisances et dysfonctionnements et de tenter d'y remédier dans l'intérêt supérieur de la Nation. Compris dans ce sens, l'exercice de contrôle du Parlement sur le Gouvernement sera un instant privilégié de dialogue et de collaboration entre ces deux pouvoirs qui ont tous les deux, pour objectif, la satisfaction des besoins des populations.

@

Cinquième partie: **La fonction de représentation des députés ou l'exercice de leur responsabilité sociale**

S'il est vrai que le député accomplit sa fonction de représentation lorsqu'il vote des lois et contrôle le Gouvernement, il faut reconnaître que c'est dans la prise en charge des doléances des populations sur des problèmes d'ordre local, national ou international que cette fonction de représentation est plus visible. C'est le problème de l'exercice de la responsabilité sociale des élus.

I. QU'EST-CE QUE LA RESPONSABILITE SOCIALE DES ELUS ?

C'est l'obligation qui incombe aux détenteurs de pouvoirs de rendre compte de leurs actions et d'en être responsables auprès des populations qu'ils représentent.

Ce qui exige de leur part :

- **Un comportement éthique et transparent :**

L'Assemblée Nationale doit être accessible aux citoyens pour suivre ses travaux. Ses règles et procédures doivent être transparentes et connues à l'avance. Sa gestion politique et financière (délibérations et votes, budget de l'institution) doivent être transparents.

Au niveau de chaque député, l'éthique et la transparence veulent dire la droiture morale en tout lieu et en toute circonstance. Exemples: ne pas participer à un vote chaque fois que l'on est en situation de conflit d'intérêts du fait de soi ou d'un proche parent ; refuser d'être le représentant d'un lobby particulier qui amène le député à faire ou à s'abstenir de faire quelque chose ; faire preuve de civisme, civisme fiscal notamment, en payant ses impôts et évitant ainsi d'être à la merci de pressions lors du vote d'une loi ou des travaux d'une commission d'enquête parlementaire ; déclarer la réalité de son patrimoine à l'entrée comme à la sortie du mandat de député ; éviter toute corruption active ou passive dans l'exercice de ses fonctions et déclarer

tout don reçu à cette occasion.

• L'efficacité dans l'action:

Le député ne doit pas se contenter d'une représentation générale des populations ; il visera une obligation de résultats. Exemple : régler un problème sanitaire. Pour ce faire, il s'attachera à associer dans ses démarches auprès du Gouvernement les représentants des populations concernées et de la société civile, assurera un suivi des décisions arrêtées avec le Gouvernement (Ministre de la Santé), utilisera tous les moyens du contrôle parlementaire pour assurer le rapide règlement du problème en cause en y associant au besoin certains de ses collègues.

L'obligation de rendre compte des députés ne doit pas être une contrainte pour eux mais un engagement civique auprès des populations pour mieux les servir en se faisant réorienter par elles sur les priorités. C'est ce qu'on appelle donner des moyens d'action aux populations sur les élus.

II. LE FONDEMENT DE LA RESPONSABILITE SOCIALE DES ELUS

Les députés ont un mandat représentatif, un pouvoir, et à ce titre, au nom du peuple souverain ils :

- Votent les lois ;
- Contrôlent le Gouvernement ;
- Représentent les populations.

L'exercice du pouvoir va de pair avec la responsabilité et la redevabilité.

III. LES CONSEQUENCES DE LA RESPONSABILITE SOCIALE DES ELUS

• La redevabilité des élus :

• Accessibilité (active, passive, interactive)

Les élus doivent aller à la rencontre des populations, favoriser l'accès des populations à eux par exemple par le biais de leur assistant parlementaire chargé de leur communication, par des rencontres périodiques à la permanence de leur parti au niveau local ou par les auditions des populations en Commission ou encore par la réception de pétitions. En outre, les radios communautaires ou thématiques et l'internet constituent d'excellents moyens de dialogues interactifs entre élus et populations : il suffit de nouer un partenariat avec ces organes de presse et de communiquer son adresse mail aux populations concernées.

Les visites de terrain (hôpitaux, prisons, écoles etc.) sont fort appréciées par les populations. Les rencontres avec acteurs clefs de la vie économique et sociale du pays sont des grandes opportunités à saisir (exemple : organiser chaque semaine, à l'Assemblée nationale, un petit déjeuner de travail avec des décideurs économiques du secteur privé pour échanger sur leurs difficultés).

• Compte-rendu périodique à la base de la façon dont le député accomplit son mandat ;

• Écoute des populations (par lui-même ou par son représentant). C'est cette capacité d'écoute qui permettra par exemple de faire des amendements quant à l'orientation du Budget de l'Etat, surtout si un débat d'orientation budgétaire préliminaire est organisé au Parlement.

• Prise en charge des doléances des populations en analysant ses priorités et l'impact des choix politiques du Gouvernement sur lesdites populations;

• Partenariat avec la presse et les Organisations de la Société Civile (relais entre Etat et citoyens) :

La société civile et la presse sont les deux béquilles indispensables sur lesquelles les élus doivent s'appuyer pour assurer leurs fonctions de représentation car elles sont les relais entre l'Etat et les citoyens, mais aussi elles jouent le rôle d'alerte et de contre-pouvoir.

IV. LES OBJECTIFS DE LA RESPONSABILITE SOCIALE DES ELUS

- Assurer la bonne gouvernance démocratique en permettant une pleine participation des citoyens à la vie politique de la Nation ;
- Promouvoir l'efficacité du développement en s'assurant de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience des choix politiques du Gouvernement en associant les populations à la prise de décision ;
- Prévenir et gérer les conflits sociaux en s'impliquant dès le début des premiers signaux, du fait de la proximité des élus avec les populations ;
- Participer à la promotion de la paix sociale par la sensibilisation en partenariat avec la société civile et les media, mais aussi par la diplomatie parlementaire au niveau interne (facilitation et médiation) ;
- Renforcer les moyens d'action des populations sur les gouvernants en leur donnant des occasions de les réorienter, de les sanctionner positivement ou négativement en cours de mandat.

L'exercice de leur responsabilité sociale par les élus favorise donc l'approfondissement de la démocratie.

V. LES ELEMENTS CLEFS DE LA RESPONSABILITE SOCIALE

La mise en œuvre de la responsabilité sociale des élus (ou fonction de représentation) tourne en général autour des éléments clefs suivants :

A. Déterminer le point d'entrée pour s'attaquer à un problème prioritaire
Il est capital de déterminer la bonne porte d'entrée pour régler un problème crucial. Autrement si on la rate, cela pourrait compromettre les résultats escomptés.
Exemple : méconnaissance de la coutume ou de la hiérarchie ou confondre le problème et ses effets.

B. Collecter des informations
Il s'agit des bonnes informations reçues de sources fiables. Autrement on se fie à la rumeur ou on est manipulé.

C. Analyser les informations obtenues
Il s'agit de mettre en relief les avantages qui permettent la résolution du problème et d'écarter des discussions toutes les données qui seront susceptibles de retarder la solution du problème.

D. Diffuser les informations pour une meilleure position du problème
- aux détenteurs du pouvoir;
- aux organisations de la société civile,
- aux citoyens concernés.

E. Mobiliser les énergies
- Sensibiliser les populations sur le problème en cause ;
- Constituer des coalitions qui dépassent les clivages politiques et s'appuient sur la société civile et tout autre acteur crédible;
- Agir de manière concertée et coordonnée avec les partenaires, pour ne pas disperser les énergies et les moyens matériels et financiers disponibles pour régler le problème en cause.

F. Négocier le changement
- Facilitation : en facilitant le dialogue direct entre les principaux acteurs en conflit ;
- Médiation et intermédiation : en s'interposant entre eux pour chercher des points de convergence et de divergence en vue de rapprocher les positions des parties en conflit ;
- Arbitrage : en donnant son opinion sur ce que chacune des parties doit faire ou accepter, pour la résolution du problème, en tenant compte des différents enjeux (acuité du problème en cause, priorités nationales du Gouvernement, opportunité de régler le problème maintenant, moyens disponibles pour le moment).

VI. LA DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE COMME MODE DE REGLEMENT DES CONFLITS

La diplomatie parlementaire est un outil de règlement des conflits tant interne qu'international. Elle se déploie à travers les groupes politiques régionaux, les groupes d'amitié parlementaire nationaux et les groupes nationaux qui participent aux rencontres des instances telles que l'Union Interparlementaire (UIP), l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF), l'Union des Parlements Africains (UPA) entre autres.

A. Au niveau national
Suite à des conflits par exemple fonciers, entre éleveurs et agriculteurs, entre deux régions ou districts voisins, la médiation des élus des régions concernées peut être capitale pour éviter que le conflit ne prenne des proportions incontrôlables.
Lorsque, à l'échelon local, un conflit éclate entre le chef de l'Exécutif et l'organe de délibération au niveau local, une médiation des élus de la localité peut être salutaire pour la continuité de l'administration.
En cas de crise grave au sein du Parlement (soit suite à des élections très contestées, soit par suite d'une mésentente grave et persistante entre majorité et opposition), les parties peuvent faire appel elles-mêmes, ou sur proposition de l'UIP, à un parlementaire de renommée d'un autre pays pour jouer la médiation et les réconcilier.
Lorsque la situation du respect des droits d'un parlementaire, notamment son inviolabilité (emprisonnement ou résidence surveillée) sont gravement en cause, l'UIP ou l'APF ou l'UPA peuvent intervenir pour faire cesser cette situation par le dialogue et la persuasion. Des résolutions y afférentes de ces institutions peuvent être envoyées à tous les Parlements du monde.

B. Au niveau international
Les groupes d'amitié parlementaire peuvent s'avérer déterminants lorsqu'éclate un conflit entre deux pays. Ces groupes agissent en prévention d'un conflit potentiel ou en appoint aux efforts des deux Gouvernements pour régler un conflit qui a déjà éclaté.
Les parlementaires peuvent aussi agir dans le cadre de la médiation entre deux pays appartenant à la même aire géographique (par exemple les parlementaires des pays des Grands Lacs se sont mobilisés dans l'extinction de la guerre en République Démocratique

du Congo).
Au sein de l'UIP, l'APF et l'UPA ont lieu des discussions sur les grands problèmes du monde (par exemple environnement, eau, endettement des pays en voie de développement) et ce sont des occasions pour les parlementaires malgaches pour sensibiliser et influencer les décideurs des pays riches.

VII. COMMENT IMPLIQUER LA SOCIETE CIVILE ET LA PRESSE ?

A. La société civile

- Les organisations de la société civile sont des structures non étatiques et à but non lucratif, créés en vue de contribuer au développement économique et social et inscrivant leurs action hors le champ partisan.
- Elles regorgent souvent de compétences qui peuvent être utilisées dans plusieurs domaines :
• Dans les instances d'analyse et de décision (groupe de travail, comité de pilotage) ;
• Partage des rôles et responsabilités dans la résolution d'un problème ;
• Participation aux politiques publiques (initiatives législative et de contrôle, formulation, mise en œuvre, suivi et évaluation, contrôle de la mise en œuvre du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté, par exemple) ;
• Contribuer aux activités de développement par :
• La sensibilisation;
• La mobilisation des populations ou des ressources financières (des ONG internationales surtout) ;
• Le renforcement des capacités (par exemple, séminaire sur le secteur minier lors de l'examen d'une loi);
• La médiation (la neutralité de la société civile peut être un atout déterminant) ;
• La sentinelle des Droits de l'Homme (joue un rôle d'alerte et de surveillance) ;
• Le contrôle citoyen (organise et modère les rencontres entre populations et les élus) ;
• Le partenariat (les élus doivent confier certaines actions à la société civile, plus outillée).

B. La presse professionnelle

Des média neutres et indépendants constituent un soutien et un complément aux actions des élus :
- Contribution à la réflexion des élus (débats et écrits augmentent l'information des élus) ;
- Contribution à la formation de l'opinion publique (améliore l'image de l'élu et de l'Assemblée) ;
- Rôle de sensibilisation (exemple sur certaines lois qui heurtent les coutumes tenaces) ;
- Rôle de veille et d'alerte sur la gouvernance dans son ensemble (4ème pouvoir).

VIII. COMMENT AMELIORER LA FONCTION DE REPRESENTATION DES ELUS ?

- Améliorer les relations entre élus et société civile pour développer leur synergie d'action ;
- Instituer un rapport de vacances parlementaires : on peut proposer, par exemple, que le député soit appelé à séjourner dans sa circonscription électorale pendant 1 mois au moins lors des vacances parlementaires et à l'ouverture de la première session il dépose un rapport qui rend compte de la situation dans sa circonscription et des actions qu'il a entreprises pour faire face aux problèmes qu'il y a constatés.
- Instituer des séances de comptes rendus de mandat des députés dans leurs circonscriptions après chaque session ou une fois par an, en privilégiant l'approche par groupe, genre et pluripartite (redevabilité du Parlement) ;
- Aider les élus à avoir une antenne du Parlement au niveau de l'échelon local (commune, district ou région) ;
- Doter le Parlement de moyens de communication modernes ;
- Encourager des échanges sur des thématiques entre la société civile et les élus ;
- Encourager les partis politiques à instituer périodiquement des fora avec les populations.

Conclusion

La responsabilité sociale des élus et des leaders de la société civile est finalement leur engagement civique au niveau le plus élevé. L'efficacité de sa mise en œuvre au profit de la représentation des populations dépend largement de la solidité du partenariat et des synergies d'actions entre les différents acteurs concernés.

Au service des peuples et des nations

Programme des Nations Unies pour la Développement
Maison Commune des Nations Unies,
Rue Dr Raseta Andraharo
Route de Majunga BP 1348
101 Antananarivo Madagascar
Tél: +261 20 23 300 92
Fax: + 261 20 23 300 42
Email: registry.mg@undp.org
Web: www.mg.undp.org
©PNUD MADAGASCAR