

# **Guide aide-mémoire**

**Rôles et fonctions parlementaires  
au Sénat**



# Préface

Les fonctions parlementaires sont bien connues des sénateurs installés en février 2016. Toutefois, en ce début d'un nouveau mandat de cinq ans (2016-2020), il me semble, qu'après une longue période de crise politique, et j'ajouterais même d'une trop longue période de crise des consciences, il est essentiel de se rappeler les bases de la représentation des Collectivités Territoriales Décentralisées.

Le bicamérisme fait partie de notre système politique. Le Sénat est une institution garante de la stabilité politique et de l'équilibre des pouvoirs et qui a un rôle primordial à jouer dans la restauration et la consolidation de l'ordre constitutionnel.

J'ai donc soutenu cette initiative visant à publier ce document servant d'aide-mémoire et qui a bénéficié des précieux concours du PNUD, de l'EISA (l'Institut Electoral pour une Démocratie Durable en Afrique) et de l'Ambassade de France. Je les remercie d'avoir toujours été à nos côtés. C'est une chance pour aller de l'avant dans la consolidation de notre démocratie et de la paix dans notre pays et dans le monde. Ce document résume les échanges de ce qui a été partagé lors de l'atelier du 25 mai au 1<sup>er</sup> juin 2016. Cet atelier a été destiné à « rafraîchir » les esprits sur les fonctions parlementaires.

Certes, la Constitution de la VI<sup>ème</sup> République est explicite sur les fonctions parlementaires avec plusieurs articles décrivant les prérogatives parlementaires et les rapports du gouvernement avec le Parlement. Toutefois, une Loi fondamentale et les théories qui s'y rattachent ne suffisent pas. C'est la pratique qui les rend effectives.

J'espère que ce Guide aide-mémoire sera utile pour les sénateurs. Je souhaite qu'il serve de boussole pour mieux appréhender et anticiper les actions à mener, de bien préparer les propositions de loi et de soutenir les combats d'idées tant entre sénateurs qu'avec nos concitoyens. Les sénateurs sont des rhéteurs. Ils doivent savoir convaincre avec des arguments solides. Et pour convaincre, il faut être convaincu et convainquant.

Ce Guide est pour eux. Il est destiné à consolider ce qu'ils savent. C'est donc un outil, non une bible. Et comme tous les outils, il ne servira à rien s'il reste sur les étagères ou dans les tiroirs. J'invite donc les premiers intéressés, les 63 sénatrices et sénateurs de notre pays, à s'en servir et à l'améliorer si nécessaire.

Que celles et ceux qui sont persuadés de l'importance d'avancer sans s'attarder sur nos errements passés et nos élucubrations s'en inspirent et s'en servent pour devenir des hommes politiques modèles et d'hommes d'Etat de bonnes notoriétés aux yeux de leurs électeurs pour le grand bonheur de notre beau pays et du peuple malgache.

Enfin, je remercie toutes celles et tous ceux qui ont contribué à ce travail. Je pense en particulier aux personnes ressources qui ont apporté leurs expertises. A toutes et à tous, j'adresse mes plus sincères appréciations.

Prof. Honoré Rakotomanana  
Président du Sénat



## Avant propos

Le présent guide aide-mémoire est issu des deux ateliers d'orientation sur les fonctions parlementaires des sénateurs malgaches et de leurs assistants, organisés à Antananarivo du 25 mai au 1<sup>er</sup> juin 2016 et animés par deux experts, MM. Ibrahima NIANE et Laza Eric ANDRIANIRINA. Il est aussi le fruit d'une collaboration fructueuse entre le Sénat malgache, d'une part, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), l'Ambassade de France à Madagascar et l'Institut Electoral pour une Démocratie Durable en Afrique (EISA), d'autre part.

Ce guide a pour ambition de mettre à la disposition des sénateurs un ensemble d'informations et d'outils issus des riches échanges lors des ateliers.

Nous soulignerons en particulier parmi les thèmes abordés celui de la fonction législative avec les procédures combien complexes de rédaction des textes de lois, celui des relations interinstitutionnelles, de l'autonomie, de l'organisation et du fonctionnement du Sénat et de son rôle de conseil auprès du Gouvernement ; ceux de la fonction de représentation des Collectivités Territoriales Décentralisées, du profil et des rôles des assistants parlementaires et enfin ceux du contrôle parlementaire, de l'éthique, de la transparence et de la redevabilité des parlementaires, du genre, de l'égalité homme-femme et du rôle du Sénat dans l'avènement d'un parlement sensible au genre.

Répondant à l'essentiel des préoccupations des sénateurs, de leurs assistants parlementaires, voire même de certains fonctionnaires du Sénat la présente publication sera, nous en sommes certains, utile pour chaque Sénateur et contribuera à consolider leur travail parlementaire. De même, sa diffusion et son utilisation pourront être étendues à un public élargi d'étudiants, chercheurs et citoyens.

Nous espérons aussi modestement, qu'il contribuera à faciliter les relations entre les sénateurs indépendamment de leur appartenance partisane.

Par cet appui, le PNUD, l'Ambassade de France à Madagascar et EISA confirment leur volonté et leur engagement à soutenir le renforcement des Institutions nationales et se félicitent de la collaboration initiée avec le Président du Sénat et l'ensemble des acteurs.

Le Représentant Résident  
du PNUD



L'Ambassadeur  
de France



EISA





# Sommaire

Préface .....	3
Avant propos .....	5
Introduction .....	9
<b>Première partie : Les bases constitutionnelles du droit parlementaire au Sénat ..</b>	<b>11</b>
Chapitre préliminaire : Les relations interinstitutionnelles .....	11
Chapitre 1 : L'autonomie du Sénat .....	14
Chapitre 2 : l'organisation et le fonctionnement du Sénat .....	16
Chapitre 3 : Le statut du sénateur (immunités et déchéance) .....	19
<b>Deuxième partie : Les modalités du travail législatif au Sénat .....</b>	<b>23</b>
Chapitre 1 : La fonction législative (cadre, modalités et rapports avec les autres institutions) .....	23
Chapitre 2 : La pratique de la légistique (de l'initiative à la technique de rédaction législatives) .....	31
<b>Troisième partie : Les fonctions liant le Sénat avec le Gouvernement .....</b>	<b>37</b>
Chapitre 1 : La fonction de contrôle du Sénat sur le Gouvernement (fondements, outils et modalités) .....	37
Chapitre 2 : La fonction consultative du Sénat auprès du Gouvernement .....	42
<b>Quatrième partie : Les autres aspects du métier parlementaire des sénateurs .....</b>	<b>45</b>
Chapitre 1 : La fonction de représentation du Sénat (populations, collectivités décentralisées et organisations socio- économiques) .....	45
Chapitre 2 : Ethique, transparence et redevabilité parlementaires .....	51
<b>Cinquième partie : Le Sénat et la Décentralisation .....</b>	<b>53</b>
Chapitre 1 : Le cadre légal et institutionnel de la Décentralisation .....	53
Chapitre 2 : Le sénat et la promotion des collectivités territoriales décentralisées .....	54
<b>Sixième partie : Le Sénat et le Genre .....</b>	<b>57</b>
Chapitre 1 : Notion de genre et égalité homme-femme (les enjeux de la participation politique des femmes malgaches) .....	57
Chapitre 2 : Le rôle du Sénat dans l'avènement d'un parlement sensible au genre (l'intégration du genre au travail parlementaire) .....	58
<b>Septième partie : L'assistantat parlementaire .....</b>	<b>61</b>
Chapitre unique : Profil et rôles d'un assistant parlementaire .....	61





# Introduction

Le Sénat assure trois fonctions essentielles dans une démocratie :

**La fonction législative** qui consiste à initier des lois et des amendements et à les voter.

**La fonction de contrôle parlementaire** qui consiste en un travail mené aussi bien au sein de l'hémicycle que sur le terrain, afin de détecter les dysfonctionnements et y remédier de façon consensuelle.

**La fonction de représentation** aussi bien des populations, des collectivités territoriales décentralisées que des organisations socio-économiques, 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 partenariats.

Dans le cas du Sénat, la fonction de représentation intègre aussi la fonction de conseiller du Gouvernement.

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 bases constitutionnelles du droit parlementaire au Sénat

---

### CHAPITRE PRELIMINAIRE : LES RELATIONS INTERINSTITUTIONNELLES

#### I. CONSIDERATIONS GENERALES

Les relations interinstitutionnelles sont les rapports entre les différentes institutions de la République tels qu'organisés par la Constitution du 11 Décembre 2010 et les autres textes fondamentaux comme les lois organiques et les règlements intérieurs de l'Assemblée nationale et du Sénat.

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 entre les organes des différents pouvoirs.

##### 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 réglementaires et 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 données plus loin).

Il faut noter qu'une délégation de pouvoirs limitée 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 de la Constitution) ;
- b) Le Président de la République peut légiférer par ordonnance (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 de la Constitution). 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 de la 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 de la 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 de la Constitution) et l'audition (Art.52 du Règlement Intérieur du Sénat) ;
- b) L'autorisation préalable du Parlement est nécessaire dans les cas suivants :
  - 1) Déclaration de guerre (Art.95 de la Constitution),
  - 2) Traités et Accords internationaux soumis à ratification (Art.137 de la Constitution) ;
- c) Seule l'Assemblée Nationale peut démettre le Gouvernement par une motion de censure (Art.103 de la Constitution), le Sénat n'a pas ce pouvoir ;

d) Le Président de la République peut dissoudre l'Assemblée Nationale (mais pas le Sénat) (Art. 60 de la Constitution).

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

#### A. La Haute Cour Constitutionnelle (Art.114 à 120 de la Constitution)

Elle est composée de 9 juges dont 3 nommés par le Président de la République, 2 par le Sénat, 2 par l'Assemblée nationale et 2 par le Conseil Supérieur de la Magistrature.

Elle connaît des conflits de compétences entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif, et entre l'Etat et les Collectivités Territoriales Décentralisées (Art.116 de la Constitution) ; des contrôles et recours en inconstitutionnalité (Art.116 et 118 de la Constitution) ; des recours en interprétation de la Constitution (Art.119 de la Constitution).

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 de la 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 de la Constitution) ;

**La Cour des comptes** assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances (Art.128 de la Constitution).

Les commissions d'enquête parlementaires n'empêchent pas que la Justice appréhende les faits sur lesquels elles sont en train d'enquêter ou veulent enquêter. Au contraire, la saisine de la Justice peut arrêter le travail d'une Commission d'enquête parlementaire (Art.35 du Règlement Intérieur du Sénat).

**Conclusion** : Les institutions de la République ont des compétences séparées. Cependant, cette séparation n'est pas rigide. De la qualité de leur collaboration dépend en partie la cohésion sociale, la paix et l'efficacité des politiques de développement mises en œuvre mais surtout, la bonne Gouvernance.

## CHAPITRE 1 : L'AUTONOMIE DU SENAT

### I. L'AUTONOMIE DU SENAT

#### A. Fondement de l'autonomie

L'autonomie des assemblées parlementaires peut se justifier par trois fondements : politique, éthique et légal.

Les principes de l'indépendance et de la séparation des pouvoirs justifient cette autonomie sans laquelle ces principes risquent d'être virtuels.

Il n'est pas de bonne gouvernance, de faire dépendre le contrôleur (comme le parlement contrôleur), des moyens du contrôlé (Gouvernement) sous peine d'inefficacité du contrôle.

Au niveau du Sénat de Madagascar, l'autonomie de l'institution est consacrée par les articles : 52 de la Constitution ; 2, 3 et 48 à 51 de la Loi organique sur le Sénat et 22 à 24 du Règlement intérieur du Sénat.

#### B. Contenu de l'autonomie et ses modalités de mise en œuvre :

##### 1. Autonomie administrative

Elle se manifeste par la libre détermination par le Sénat : de son Règlement intérieur concernant l'organisation et le fonctionnement du travail parlementaire ; de l'organigramme de ses services, de l'organisation et du fonctionnement de ses services administratifs ; d'un statut des personnels titulaires du Sénat et des modalités de leur recrutement.

Le Sénat peut acquérir ou louer et gérer des immeubles en sus de ceux mis à sa disposition par l'Etat.

##### 2. Autonomie financière

Elle se traduit par le fait que le Sénat détermine et arrête lui-même le budget annuel nécessaire à son fonctionnement, lequel budget est inscrit par ordre au budget de l'Etat. Ce budget est en principe remis au Sénat qui l'administre, l'exécute et en assure le contrôle de l'exécution lui-même.

Il est de tradition que les budgets des assemblées parlementaires soient discutés en séance plénière, comme du reste ceux des pouvoirs publics.

Le mode de rémunération des personnels est déterminé par le Sénat.

##### 3. Autonomie en matière de sécurité sociale

Elle se traduit par la possibilité pour le Sénat, de disposer d'une caisse autonome de retraite des sénateurs et une autre de sécurité sociale.

##### 4. Autonomie en matière de police et sécurité

Cette autonomie se traduit par le fait que le Sénat dispose en son sein, de forces de sécurité mises à sa disposition par l'Etat mais agissant uniquement sous les ordres du

Président du Sénat. La police dans l'hémicycle et les salles de commissions est assurée au nom du Président du Sénat, de même que dans tous les bâtiments et dépendances du Sénat.

Le Président du Sénat détermine l'importance des forces de sécurité dont le Sénat a besoin, elles sont placées sous ses ordres. Il peut aussi requérir des forces supplémentaires auprès du Gouvernement (Art.194 du règlement intérieur du Sénat).

### **C. Atténuation du principe d'autonomie**

L'autonomie des assemblées parlementaires n'est cependant pas absolue ; elle comporte des limites compréhensibles.

#### **1. En matière juridique et judiciaire**

Le Règlement intérieur du Sénat est soumis au contrôle obligatoire de constitutionnalité, avant sa mise en vigueur.

Il doit aussi respecter les lois organiques relatives au parlement, respecter les principes généraux du droit sous peine d'être attaqué devant les tribunaux pour ses actes administratifs par exemple.

#### **2. En matière administrative**

- a) Recrutement du personnel permanent en principe par sélection, à l'exception des assistants parlementaires et des emplois subalternes.
- b) Mise à disposition de certains personnels par le Gouvernement.

C'est le cas par exemple pour les forces de sécurité, également dans les domaines très pointus où les parlementaires ont besoin d'accompagnement ou d'explications des experts du Gouvernement pour faire leur travail.

#### **3. En matière financière**

- a) Respect de la note de cadrage (encadrement) du budget de l'Etat.  
Les règles de bonne gouvernance s'appliquent à toutes les institutions de l'Etat. Aussi la rationalisation des dépenses et la limitation générale engage toutes les institutions de la République.
- b) Respect des règles de la comptabilité publique.
- c) Contrôle de la Cour des comptes à posteriori, sur les comptes des trésoriers du parlement, en tant que comptables publics.

### **D. Bonnes pratiques :**

- a) Discuter avec les représentants du personnel dans le cadre de l'élaboration de leur Statut ;
- b) Transparence dans le recrutement du personnel cadre et s'assurer de leur neutralité politique ;

Confier à l'opposition parlementaire, la fonction de contrôle des comptes du Sénat.

## CHAPITRE 2 : L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DU SENAT

Le fonctionnement du Sénat est basé, comme toute assemblée législative, sur une organisation de l'espace, du temps et des procédures.

### I. LES ORGANES POLITIQUES DE DIRECTION

#### A. Le Bureau du Sénat

Le Bureau est élu pour la durée de la législature (5 ans) ; il a tous les pouvoirs pour gérer les affaires du Sénat, y compris l'organisation de ses services. Il est composé de : **1** Président ; **7** Vice-présidents dont le 7<sup>ème</sup> poste est réservé à l'opposition ; **2** Questeurs (en charge du personnel et du budget pour le 1<sup>er</sup>, des affaires législatives et des relations internationales pour le 2<sup>ème</sup>) ; **2** rapporteurs généraux.

#### B. La Conférence des Présidents

Elle est composée des membres du Bureau, des présidents de groupes parlementaires, des présidents des commissions permanentes et du rapporteur général de la commission des finances. C'est une instance de concertation, de gestion, de programmation et de répartition entre les commissions, des affaires sur lesquelles le Sénat doit travailler.

Lorsqu'il y a lieu à organisation des débats en plénière, elle fixe le temps de parole attribué à chaque groupe parlementaire et aux sénateurs non-inscrits dans un groupe parlementaire.

#### C. 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 sénateurs ayant les mêmes affinités politiques. Si ce nombre n'est pas atteint, il peut l'être aussi grâce à la participation de sénateurs qui s'apparentent à ce groupe. Un sénateur 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 sénateur non inscrit ou indépendant.

Une fois le nombre de cinq sénateurs atteint, il faut faire une déclaration écrite portant constitution du groupe parlementaire, sa dénomination (nom), 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 du Sénat.

Un sénateur 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 sénateur non inscrit, sans pouvoir rejoindre un autre groupe parlementaire. Ici on veut éviter la déstabilisation des groupes parlementaires. La



même règle s'applique au sénateur 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.

## **II. LES ORGANES DE DELIBERATION DU SENAT**

### **A. Les commissions techniques permanentes**

Elles sont au nombre de 7 et comprennent entre 5 et 9 membres. Chaque sénateur doit s'inscrire au maximum dans 2 commissions, sauf les sénateurs 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 du Sénat et la présidence d'une commission est réservée à l'opposition.

Le sénateur non membre d'une commission peut participer à ses débats sans pouvoirs 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 sénateurs présents. Elles font des rapports à la plénière avec des recommandations.

### **B. Les commissions temporaires**

Elles sont chargées d'étudier les dossiers ne relevant d'aucune commission permanente. Leurs missions cessent dès qu'elles ont terminé l'objet pour lequel elles sont créées ou à l'expiration des délais autorisés. Toutes les sensibilités politiques y sont représentées. Leur composition ne peut dépasser 9 membres.

### **C. La commission spéciale sur l'immunité parlementaire.**

Elle est composée de 15 membres titulaires et de 15 suppléants représentant toutes les sensibilités au sein du Sénat.

Elle est créée en début de législature et est chaque année renouvelée à la première session.

Elle est chargée de se prononcer sur les demandes de levée d'immunité des sénateurs ou de suspension de leurs poursuites devant la Justice.

### **D. La Commission Mixte Paritaire (CMP)**

Elle est *ad hoc* et est créée sur demande du Premier Ministre, lorsqu'il existe une divergence entre le Sénat et l'Assemblée nationale sur la rédaction d'un projet ou d'une proposition de loi, afin d'examiner et régler les points de divergence. Elle est composée de sénateurs et de députés. Elle n'est donc pas permanente.

Si le texte qui comporte des divergences de rédaction est une proposition de loi, alors le Sénat et l'Assemblée nationale peuvent créer une CMP et en informer le Gouvernement (Art.145, alinéa 3 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale).

## **E. L'assemblée plénière du Sénat.**

L'assemblée plénière est l'organe souverain du Sénat. Elle confirme ou infirme les décisions prises par les autres instances de décisions du Sénat. Elle est composée de l'ensemble des sénateurs. Le Sénat ne semble pas avoir fixé un *quorum* pour l'ouverture de ses sessions ordinaires et extraordinaires. Cependant, l'article 75 de son règlement intérieur dispose que le *quorum* de la majorité de ses membres en exercice est exigé pour la validité de ses délibérations (discussions). Si ce *quorum* n'est pas atteint, l'ouverture de la séance est renvoyée au jour ouvrable suivant et, dans ce cas, les délibérations deviennent valables quel que soit le nombre de sénateurs présents.

Quant à l'article 102 (malgré sa rédaction qui semble équivoque au regard de l'article 107, alinéa 4 qui nous semble viser le cas où personne n'a attiré l'attention du Président de séance sur l'absence de *quorum* au début de la séance et dans ce cas le vote est reporté de 15 minutes seulement), il dispose clairement que la majorité absolue des membres qui composent le Sénat est nécessaire pour la validité de ses votes. Autrement, le vote est reporté à la séance suivante.

L'absence injustifiée à plus de 2 séances au cours d'un mois entraîne la perte de 25% des indemnités du sénateur.

## **III. LES ORGANES ADMINISTRATIFS D'EXECUTION**

### **A. Le Cabinet du Président**

Le Président dispose d'un cabinet politique. Le personnel qui le compose et à la tête duquel se trouve un Directeur de Cabinet, est nommé à la discrétion du Président.

### **B. La questure**

Elle s'occupe du budget du Sénat, de la gestion du personnel et du matériel, des affaires législatives et des relations internationales.

### **C. 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 du Sénat, 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 doivent être politiquement neutres. En général, un statut des personnels régit leurs carrières professionnelles.

## **IV. LES SESSIONS ET SEANCES**

**A. Les sessions ordinaires et leurs durées :** Deux par an et durent 60 jours chacune.

**B. Les sessions extraordinaires et leurs durées :** Autant que nécessaires et durent 12 jours maximum par session.

Elles sont convoquées à la demande du Président de la République ou de la majorité du Sénat ou de l'Assemblée Nationale.

**C. Les séances plénières :** Ce sont les jours pendant lesquels le Sénat se réunit à l'intérieur des sessions.

Les séances plénières sont publiques sauf si le Sénat ou le Gouvernement le demande. Contrairement aux séances des commissions permanentes où ne sont pas admises les personnes étrangères, sauf autorisation.

## V. LA FIXATION DE L'ORDRE DU JOUR :

**A. Ordre du jour ordinaire :** librement fixé par la Conférence des présidents

**B. Ordre du jour prioritaire :** pour le Gouvernement chaque fois qu'il le demande.

**C. Ordre du jour réservé :** 2 semaines sur 4 au Gouvernement, 3 jours par mois pour les groupes d'opposition et autres et fixé par le Sénat.

## CHAPITRE 3 : LE STATUT DU SENATEUR (immunités et déchéance)

En contrepartie de ses pouvoirs de législation, de contrôle et de représentation, le sénateur bénéficie d'une protection de par la Constitution. C'est son immunité. Toutefois, dans certaines circonstances, il peut être déchu de son mandat.

### A. Fondement de l'immunité

Fondement légal : articles 73 et 85 de la Constitution et article 9 de la loi organique sur le Sénat.

Fondement politique : Elle est instituée, non pas pour protéger le parlementaire en tant que tel, mais plutôt à travers lui, le mandat qu'il assume au nom du peuple. Ce n'est pas un privilège des parlementaires, mais un moyen de renforcer leur indépendance. **La conséquence est que le parlementaire ne peut de lui-même renoncer à son immunité.**

L'immunité parlementaire regroupe deux éléments : l'irresponsabilité et l'inviolabilité.

### B. Irresponsabilité du parlementaire

Elle vise à protéger la liberté d'expression du parlementaire, mais dans le cadre strict des actes, opinions et votes émis et directement rattachés à l'exercice de ses fonctions. Donc les actes détachables de la fonction de députés ne sont pas concernés par la protection.

Cette protection du parlementaire pour ses actes, opinions et votes couvre la période de son mandat qui commence le jour de l'ouverture de la session du Sénat nouvellement élu. Même après la cessation de ses fonctions, le parlementaire ne peut être poursuivi pour ses opinions émises antérieurement.

La contrepartie de cette irresponsabilité du parlementaire, c'est son obligation de réserve (être mesuré dans ses propos) aussi bien au sein qu'en dehors du parlement.

## C. Inviolabilité du parlementaire

Comme l'irresponsabilité du parlementaire, son inviolabilité (impossibilité des poursuites, d'arrestation et d'emprisonnement par la justice) tend à protéger l'institution à travers sa personne. L'inviolabilité ne veut pas dire impunité, mais plutôt une immunité de procédure pour protéger le parlementaire contre des poursuites pénales abusives.

La protection est valable en matière de crime et de délit mais pas en matière de contravention, de poursuites civiles ou fiscales.

Pendant les sessions aucun sénateur ne peut être poursuivi, arrêté ou emprisonné pour crime ou délit qu'avec l'autorisation de la majorité du Sénat, sauf si le crime ou le délit est flagrant.

En dehors des sessions, cette autorisation d'arrêter un sénateur doit être obligatoirement donnée par la majorité du Bureau du Sénat, sauf s'il y a flagrant délit, des poursuites déjà autorisées ou que la condamnation du sénateur est devenue définitive après qu'il aura épuisé toutes les voies de recours contre les poursuites dont il fait l'objet.

Pendant les sessions, le Sénat peut demander la suspension des poursuites ou de la détention d'un sénateur. Mais à la clôture de la session, ou si en fin de législature le sénateur n'est pas réélu, les poursuites ou la détention reprennent sans autorisation.

La levée d'immunité, la demande de suspension des poursuites ou de détention d'un sénateur sont décidées par une commission spéciale, mise en place au début de la législature et renouvelée, le cas échéant, chaque année au début de la première session ordinaire. Toutes les sensibilités politiques y sont représentées.

## D. La déchéance du mandat (Art.8 de la loi organique)

La déchéance du mandat, est la perte du mandat par un parlementaire, après la validation de son élection.

**1. Fondement** : préserver l'intégrité du Sénat.

**2. Causes** : Changement de parti ; déviance de la ligne de son groupe parlementaire ; découverte d'une inéligibilité ou survenance d'une incompatibilité ; condamnation à une peine privative de ses droits politiques ou civiles ; absentéisme chronique.

**3. Procédure de la déchéance** :

- a) Saisine du Président du Sénat par un parti en cas de transhumance ;
- b) Par un groupe parlementaire si déviance de sa ligne ;
- c) Saisine de la Haute Cour constitutionnelle par le Président du Sénat si inéligibilité, incompatibilité, condamnation définitive à une peine privative de liberté avec perte de droits civils et politiques.

**4. Autorité compétente à prononcer la déchéance** : la Haute Cour Constitutionnelle.

**5. Effets de la déchéance** : Remplacement automatique par le suppléant et par élection partielle si nécessaire sauf lors de la dernière année de la législature.

#### **E. Rémunération et sécurité sociale**

Le sénateur bénéficie d'un régime de rémunération attrayant pour le mettre à l'abri du besoin. 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 sénateur est amputée de 25%.

Les sénateurs peuvent jouir d'un régime particulier de retraite complémentaire et de sécurité sociale



## Deuxième partie :

# Les modalités du travail législatif au Sénat

---

## CHAPITRE 1 : LA FONCTION LEGISLATIVE (cadre, modalités et rapports avec les autres institutions)

### I. LA MISE EN ŒUVRE DE LA FONCTION LEGISLATIVE

La fonction législative des sénateurs comporte :

- a) Le **droit d'initiative** concurrent avec le Gouvernement et les députés, pour proposer des lois (Art.86 de la Constitution).

L'initiative du sénateur ou du député s'appelle proposition de loi, alors que celle du Gouvernement s'appelle projet de loi.

Sauf pour le projet de loi de finances dont le dépôt commence d'abord par l'Assemblée Nationale, le Gouvernement peut déposer ses projets de lois en commençant par la chambre de son choix. Par contre les sénateurs déposent leurs propositions de loi au Sénat et les députés le font à l'Assemblée nationale.

- b) Le **droit d'amendement**, pour modifier les projets et propositions de loi **en cours d'adoption** (Art. 86 de la Constitution). **Lorsqu'il s'agit de modifier un texte déjà adopté, on fait alors une proposition de loi.**
- c) **L'exclusivité du vote des lois** (Art.68 de la Constitution). 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 de la Constitution (et le domaine du règlement : article 97 de la 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 :

- a) **Loi constitutionnelle et référendaire** : c'est celle qui a pour objet la révision de la Constitution.
- b) **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 de la Constitution).
- c) **Loi ordinaire** : c'est celle qui ne révisé pas la Constitution et qui n'est pas une loi organique (Art.95 de la Constitution).

**3. La loi peut créer un ordre juridique nouveau, modifier ou abroger une législation préexistante.**

**4. Les formalités d'une proposition de loi :** Il faut 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 du Sénat et une recevabilité certaine (par rapport à la Constitution et aux incidences financières).

### **5. Les procédures d'adoption de la loi**

#### **a. La procédure ordinaire d'adoption d'une loi**

- a) Le dépôt de la proposition de loi au Secrétariat du Président du Sénat par le(s) sénateur(s) proposant ;
- b) L'évaluation de la recevabilité de la proposition de loi ;
- c) La notification du texte par le Président du Sénat, au Gouvernement qui dispose de 30 jours pour faire ses observations ;
- d) L'affectation de la proposition à la commission compétente du Sénat par la Conférence des présidents ;
- e) L'examen, la discussion et le vote en commission permanente sanctionné par un rapport ;
- f) L'examen en plénière de la proposition de loi sanctionné par un vote ;
- g) La navette parlementaire (les allers/retours avec l'Assemblée nationale).

La navette entre l'Assemblée Nationale et le Sénat peut être arrêtée après deux lectures (ou une seule en cas d'urgence déclarée par le Gouvernement) si un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté du fait d'un désaccord entre les deux Chambres. Une Commission mixte paritaire (CMP), composée du même nombre de députés et de sénateurs sera mise en place à la demande du Gouvernement, afin de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion (Art. 96 de la Constitution).

Le texte produit par la CMP ne peut subir d'amendement que si le Gouvernement l'accepte ou s'il s'agit d'erreurs matérielles.

En cas de désaccord entre l'Assemblée Nationale et le Sénat sur le texte de la Commission mixte paritaire, l'Assemblée a le dernier mot.

#### **b. Les procédures particulières**

- a) **La procédure simplifiée** (Art.117 à 121 du Règlement intérieur) : Elle entraîne le vote direct en plénière sur l'ensemble du texte de loi, sans sa discussion en commission, sauf s'il y a des amendements. Dans ce dernier cas, seuls les articles ayant fait l'objet d'amendements seront discutés en plénière 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 du Sénat, 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-dessus, c'est la procédure ordinaire qui sera engagée.

- b) **La procédure restreinte** (Art.27 du Règlement intérieur) : Sur proposition d'une Commission faite à la conférence des présidents, elle permet, si un projet ou une proposition de loi a été discuté et adopté en commission par la majorité absolue des membres la composant, de décider de passer en plénière, directement au vote de l'ensemble du texte, sous réserve des amendements à discuter, rejeter ou adopter. Dans ce cas, les orateurs et leur temps de parole sont limités.
- c) **La procédure accélérée ou d'urgence** (Art.96 de la Constitution et 79 du Règlement intérieur). Elle permet de fixer très rapidement la discussion d'un texte, si la demande formulée en ce sens par le gouvernement ou un sénateur est acceptée par la plénière. **Elle est de droit si elle est demandée par la majorité absolue des sénateurs.**
- d) **La procédure abrégée** (Art.96 de la Constitution et 98 du Règlement intérieur) : C'est le cas lorsqu'après deux lectures par chaque chambre, ou une seule lecture en cas d'urgence, 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.**
- e) **Les lois référendaires et constitutionnelles** : Elles sont soumises pour leurs initiatives et pour leurs adoptions par les deux chambres, à des majorités qualifiées (expliqué plus loin) et sont ensuite soumises au référendum.
- f) **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 Madagascar et un ou plusieurs Etats. La loi comporte un **article unique auquel est annexée la Convention.**
- g) **Les ordonnances** : Ce sont des **actes législatifs**, mais pris par le Président de la République, donc ne sont pas discutés au parlement. Leur ratification postérieure par le Parlement n'est pas prévue par la Constitution malgache **mais, le parlement peut les modifier par voie de proposition de loi.**
- h) **L'Arrêté de Bureau portant Règlement intérieur du Sénat** : C'est un acte administratif, mais avant son application, il est soumis au contrôle préalable de constitutionnalité.
- i) **Les lois de finances portant budget de l'Etat** : Elles sont d'initiative **uniquement du Gouvernement** et sont adoptées d'abord en recettes, puis en dépenses 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. En cas de retard de dépôt de la loi de finances par le Gouvernement, ce dernier peut percevoir des impôts et reconduire chaque mois, 1/12<sup>ème</sup> des services votés l'année d'avant (retard de dépôt de la loi de finances par le Gouvernement).

## 6. Les obstacles à l'adoption de la loi

Ces obstacles sont bien prévus par le règlement intérieur du Sénat 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 sont 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 parlementaires.

#### **a. Les obstacles avant le vote de la loi**

##### **Les demandes tendant au retrait du texte de loi :**

- a) **L'exception d'irrecevabilité** : C'est une motion (demande écrite) qui peut être initiée par un ou plusieurs sénateurs, à approuver à la majorité, et qui tend à déclarer le texte en examen irrecevable (pour violation de la Constitution ou absence de moyens financiers).
- b) **La question préalable** : C'est une motion qui vise le retrait du texte par exemple pour inopportunité ou mauvaise rédaction.
- c) **Le rejet par la Commission saisie au fond** : La Commission conclut que le texte n'est pas bon.
- d) **Le retrait du texte de loi par son auteur**. Il peut tenter de le retirer s'il y a plusieurs critiques par exemple. 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.**

- a) **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.
- b) **Le renvoi du texte à une commission** (2 possibilités existent) :
  - 1) le renvoi à la commission saisie au fond pour approfondissement de son travail ;
  - 2) 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.**

- a) **Les amendements** : Ils visent à apporter des changements au texte **en cours d'adoption**.
- b) **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.**

- a) **Le renvoi à la Commission saisie au fond pour révision et coordination du texte adopté.**

La demande en est faite avant le vote sur l'ensemble du texte, juste après le vote article par article. 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.

- b) **La seconde délibération ou discussion demandée par le Sénat** : 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.

- c) **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**.
- d) **Le recours en inconstitutionnalité**. Un quart des députés, un quart des sénateurs ou le Président du Sénat ou de l'Assemblée peut saisir la Haute Cour Constitutionnelle pour demander que celle-ci déclare que la loi adoptée viole la Constitution.

## 7. 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 gouvernement en est informé, mais ce n'est pas son texte Art.150 du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale).

**Le projet de loi adopté** par une chambre est transmis à l'autre par l'intermédiaire du Gouvernement parce que c'est le texte du Gouvernement et il peut avant adoption définitive par les 2 chambres, le bloquer en ne transmettant pas à l'autre chambre ou le retirer (Art.150 du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale).

**Le texte de loi définitivement adopté** est toujours transmis au Gouvernement par l'Assemblée nationale (Articles 86 du Règlement intérieur du Sénat et 151 du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale).

### 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 tous les textes de lois) par le Président de la République, **de la Haute Cour Constitutionnelle pour contrôle de constitutionnalité**, 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 ou ajoutant un alinéa ou un article). Exemple : Je propose d'ajouter un dernier alinéa à la fin de l'article 9 du projet de loi et intitulé comme suit : «L'Etat assure la gratuité des soins obstétricaux à toutes les femmes».

## 2. Les genres d'amendement

Il y a des amendements qui ajoutent ou soustraient quelque chose à un texte de loi.

Les amendements peuvent être mis au début d'un article, entre ses alinéas, entre deux mots ou à la fin de l'article.

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

La proposition d'amendement faite par un sénateur 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. (Sauf décision contraire de la Conférence des Présidents, les amendements des sénateurs sont présentés au plus tard le troisième jour ouvrable et à 17 heures, avant la date de début de la discussion du texte en séance plénière. Passé ce délai, seuls le Gouvernement et la Commission saisie au fond peuvent déposer des amendements. Mais dès qu'ils utilisent cette faculté, alors les sénateurs obtiennent en retour la possibilité de déposer des amendements (Art.100 du Règlement intérieur du Sénat).

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 après discussion de l'article auquel ils s'appliquent.

S'il y a plusieurs amendements à un même article, ils font l'objet d'une discussion commune, puis d'un vote selon un certain ordre d'appel, en commençant par le plus éloigné de l'article 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 sénateurs 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 le Sénat**. 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 109 et suivants du Règlement intérieur)

Ils 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 assis 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 exemple, pour pourvoir aux postes électifs au Sénat (Bureau permanent, présidents de commission), pour la désignation de 2 des 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 du Sénat, du Gouvernement, d'une Commission saisie au fond d'une affaire, ou d'un président de groupe parlementaire.

a) **Le scrutin public** : C'est un vote par lequel le sénateur 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 sénateur (scrutin ordinaire) ou à la tribune.

b) **Le scrutin secret [obligatoire pour les nominations personnelles (art. 110 du Règlement intérieur du Sénat)]** : Sa seule différence avec le scrutin public 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.

Il faut ajouter que, 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**.

## II. 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 constitutionnel et financier**

### **1. L'obligation du respect de la répartition des domaines de compétences**

Elle signifie que toute proposition de loi, tout amendement, pour pouvoir être mis en discussion, ne doit pas violer la Constitution du pays (respect de la répartition des domaines de compétences et des principes généraux ou fondamentaux).

### **2. La recevabilité financière** (articles 86, alinéa 6 et 92, alinéa 8 de la Constitution)

Elle exprime l'impossibilité, en cours d'exercice budgétaire, de compenser les incidences financières générées par les propositions ou les amendements d'origine parlementaire (Art.86, alinéa 6 de la Constitution), sauf en matière de loi de finances. Ces incidences prennent la forme soit d'aggravation des charges de l'Etat, soit de diminution des ressources publiques.

Ainsi, la recevabilité financière exige-t-elle du sénateur, lors du vote de la loi de finances, la lourde charge de trouver les recettes nouvelles, nécessaires au financement des dépenses que sa proposition d'amendement aura occasionnées (Art.92, alinéa 8 de la Constitution).

### **3. Le vote bloqué** (Art. 98 de la Constitution)

La Constitution permet au Gouvernement de demander aux sénateurs 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 sénateur 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 heures 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**

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).

### **2. Le manque de soutien politique.**

Une initiative parlementaire peut ne pas aboutir par manque de soutien de la majorité des autres sénateurs.

**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.

## CHAPITRE 2 : LA PRATIQUE DE LA LEGISTIQUE (de l'initiative à la technique de rédaction législative)

Le processus de rédaction des lois comprend deux phases inséparables. La 1<sup>ère</sup> phase concerne la détermination du contenu de la norme et fait appel à la technique de la légistique matérielle. La seconde phase consiste à la rédaction de la norme proprement dite et met en œuvre la technique de la légistique formelle.

### 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 à résoudre, 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 profondes du problème avec ses conséquences (effets). 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.

#### C. La recherche législative et 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 de la 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 de l'impact qu'aura la loi une fois adoptée, sur les hommes, les structures, les animaux, l'environnement, 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(s) 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 garantir la qualité du texte et parer aux potentielles objections.

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 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 contenu 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 crée 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 :

- a) **Clarté** : un texte de loi doit, dans sa rédaction, être intelligible et accessible au citoyen moyen ;
- b) **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 ».
- c) **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**).
- d) **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 par exemple) ;
- e) **Harmonie** : chaque article, chaque alinéa du texte doit être à la bonne place, dans un souci de cohérence dans l'agencement des idées ;
- f) **Cohésion** : éviter la contradiction entre les articles ou à l'intérieur d'un article ;
- g) **Sobriété du style** : le texte doit s'écrire dans un style dépouillé, avec des phrases simples et directes ;
- h) **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 ».
- i) **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. »

- j) Respect des règles d'orthographe, de grammaire ;
- k) Respect de la ponctuation : Son irrespect peut changer radicalement le sens de la phrase, donc la volonté du législateur.
- l) Il faut souligner qu'**un texte peut commencer par toute une série de définitions de mots clef**. Dans ce cas, c'est le sens des mots qui est donné.
- m) **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 (cas rare) c'est faire en sorte qu'elle n'ait jamais existé ni produit d'effets juridiques dans le passé**. Exemples : « **Sont annulées**, les dispositions et effets 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 1<sup>er</sup> 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 réglementaires, 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 antérieures 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 d'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 1<sup>er</sup> 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** ».

## **III. QUELQUES RECOMMANDATIONS D'ORDRE PRATIQUE :**

a) 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.

- b) 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)**.
- c) 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 ?**
- d) Il **ne faut pas abuser des termes comme « notamment » et « en particulier »**, qui laissent penser à une citation non exhaustive.
- e) Dans une énumération, éviter **l'emploi de tirets** qui sont anonymes et, à la place, employer 1) 2) 3) ou a) b) c).
- f) Il faut veiller à **ne pas oublier certains mots**, exemple : chaque fois que l'on remplace une disposition législative, il est préférable de **l'abroger d'abord**. Exemple : « 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 ».
- g) 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** ».
- h) 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**. Exemples : « les crédits nécessaires au fonctionnement de l'hôpital régional pour enfants sont inscrits pour ordre au budget de l'Etat ».
- i) 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 nombreux obstacles qui parsèment la procédure.

## Troisième partie :

# Les fonctions liant le sénat avec le gouvernement

---

## CHAPITRE 1 : LA FONCTION DE CONTROLE DU SENAT SUR LE GOUVERNEMENT (fondements, outils et modalités)

Le rôle de contrôle du Gouvernement peut être joué par les sénateurs pris individuellement, par toutes les Commissions du Sénat, 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 et contenir 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 ?

Au plan juridique, ce sont les articles 102 de la Constitution et 140 à 157 du Règlement intérieur du Sénat qui fondent ce pouvoir.

### II. LES OBJECTIFS DU CONTROLE PARLEMENTAIRE

Le contrôle parlementaire vise entre autres objectifs :

- a) Le respect de l'Etat de droit et de la démocratie (droits de l'Homme, libertés publiques etc.) ;
- b) L'instauration et le respect des règles d'une saine gestion des ressources publiques (utilisation des deniers publics, efficacité des politiques et programmes etc.) ;
- c) 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 ?

- a) 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) ;
- b) Pour l'information fiable et la sensibilisation des populations : la réponse du gouvernement à une question orale par exemple, apporte une réponse fiable que le député peut répercuter aux populations, en plus de l'action des médias et ainsi sensibiliser ou apaiser selon le cas les populations ;

- c) Pour repérer les dysfonctionnements ;
- d) Pour trouver des solutions consensuelles et efficaces aux problèmes des populations ;
- e) 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 public, etc.

#### **IV. LE CONTROLE PARLEMENTAIRE : QUELS AVANTAGES POUR LES POUVOIRS EXECUTIF ET LEGISLATIF ?**

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

#### **V. LES MODALITES DE CONTROLE**

**A. Le contrôle classique** (contrôle ordinaire dont le but est la simple recherche d'informations) :

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

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

- a) La Commission d'enquête parlementaire (en général si des indices graves et concordants existent) ;
- b) Les interpellations (peuvent viser un Ministre ou tout le Gouvernement) ;
- c) Les pétitions des populations (elles peuvent être déposées au Parlement ou portées par un sénateur) ;

- d) La mise en jeu de la responsabilité du gouvernement : (question de confiance et motion de censure) la motion de censure ne peut être à l'initiative du Sénat mais de la seule Assemblée nationale, elle ne le concerne pas. La question de confiance posée au Sénat ne peut déboucher sur le dépôt d'une motion de censure (Art.98 et 100 de la Constitution).

## **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**

- a) Analyse du budget à travers tous les secteurs de la vie nationale ;
- b) Identification de toutes les informations relatives aux recettes et aux dépenses ;
- c) 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) ;
- d) Autorisation du Parlement pour les lois de finances rectificatives du budget initialement adopté.

### **B. Le contrôle en cours d'exécution du budget**

- a) Suivi périodique de l'évolution des recettes, des dépenses et des dettes ;
- b) Contrôle des exonérations fiscales (par exemple demander la liste des entreprises et sociétés bénéficiaires).
- c) Evaluation à mi-parcours des objectifs du budget, des projets et programmes du Gouvernement.

### **C. Le contrôle après l'exécution du budget**

- a) Contrôle du rapport annuel du Gouvernement sur l'exécution du budget précédent ;
- b) Audition des bénéficiaires des projets et programmes ;
- c) Contrôle sur pièces des recettes, des dépenses et sur place de certaines réalisations ;
- d) 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) ;
- e) 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, durabilité des résultats obtenus) ;
- f) Evaluation par les populations de l'efficacité du budget, à l'initiative des députés (questionnaires) ;
- g) Contrôle lors du vote de la loi de règlement (analyse des constatations 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) ;

- h) Commission d'enquête parlementaire sur la base du rapport de la Cour des Comptes. Elaborer un registre des recommandations à la suite des contrôles et assurer un suivi/évaluation de leur application.

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

Le contrôle parlementaire ne doit 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 tant à l'échelon national qu'à l'échelon local (lors de la formulation des politiques et programmes par exemple. Les députés gagneraient à s'impliquer dans la définition des politiques publiques et dans leur mise en œuvre en essayant de :

- a) Influencer les décideurs (l'agenda des priorités du Gouvernement et les décisions à prendre) ;
- b) Surveiller les décisions prises (attention aux nombreux risques d'altération en cours d'exécution) ;
- c) 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) ;
- d) Promouvoir des budgets par objectif qui permettent leur meilleure lisibilité et celle de leurs résultats ;
- e) Assurer un bon suivi à mi-parcours des projets et des programmes sectoriels ;
- f) 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 de la Constitution) dans la mission du Parlement, une opportunité pour celui-ci de contrôler, d'examiner la pertinence, l'efficacité, l'efficience des actions menées par le Gouvernement et la durabilité des résultats obtenus.

#### **VII. LE ROLE DU PERSONNEL DU SENAT LORS DU CONTROLE**

- a) Collaboration neutre au travail de contrôle du Sénat vu leur ancienneté et leurs compétences ;
- b) Planification **stratégique** et accompagnement des actions de contrôle sur demande (auditions, visites de terrain, évaluations, enquêtes) ;
- c) Identification des portes d'entrée d'informations les meilleures et les plus neutres ;
- d) Recherche documentaire (indépendance dans la collecte d'informations) ;
- e) Identification de partenaires clefs (société civile et experts scientifiques par exemple) ;
- f) Rédaction de rapports et procès-verbaux de contrôles et enquêtes ;
- g) 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

- a) Durée limitée d'une session budgétaire (60 jours dont en première lecture 30 pour l'Assemblée et 15 pour le Sénat. En deuxième lecture 5 jours supplémentaires sont donnés à chaque chambre, Art.92 de la Constitution, et on peut y ajouter le temps prévus pour les transmissions d'une chambre à l'autre par le biais du Gouvernement (5 jours) ;
- b) 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

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

### B. Les limites d'ordre politique

- a) La discipline de parti qui peut se traduire par une bienveillance à l'égard du Gouvernement ;
- b) Les difficultés liées parfois à l'atteinte du *quorum* pour initier un contrôle (cas de la Commission d'enquête parlementaire).

### C. Les limites d'autres natures

#### 1. Les limites d'ordre humain

- a) La complexité de certaines lois alors que les sénateurs sont souvent **des généralistes de formations** fait obstacle à leur bonne compréhension et analyse (par exemple : la loi de finances, loi sur les télécommunications) ;
- b) Des assistants parlementaires peu performants en termes de qualification car ils sont actuellement des débutants.

#### 2. Les limites d'ordre matériel et financier

- a) Conditions matérielles de travail des élus (absences de bureaux et autres équipements actuellement) ;
- b) Absences de ressources autonomes des Commissions (pas de lignes spécifiques dans le budget du Sénat).

**Conclusion** : Le meilleur instrument de contrôle n'est efficient que si son détenteur en fait un bon usage.

Le Sénat doit s'approprier 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 des sénateurs.

**Cependant, il ne doit pas perdre de vue que le but ultime de ses contrôles n'est pas de créer des difficultés au 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.**

## **CHAPITRE 2 : LA FONCTION CONSULTATIVE DU SENAT AUPRES DU GOUVERNEMENT**

A côté des missions classiques des assemblées législatives (législation, contrôle et représentation), le Sénat de Madagascar dispose d'une mission consultative auprès du Gouvernement. Elle semble épouser en partie la mission dévolue au futur Conseil économique social et culturel de Madagascar (voir articles 83 et 105 de la Constitution)

### **I. LE CONTENU DE LA MISSION CONSULTATIVE**

Cette mission est définie par une compétence d'attribution telle que spécifiée par les articles 83 de la Constitution et 2 de la loi organique relative au Sénat.

Les domaines couverts pour les conseils au Gouvernement sont : les questions économiques, sociales et d'organisation des Collectivités Territoriales Décentralisées. Donc, en principe, sa fonction consultative ne peut dépasser ces domaines.

L'interprétation stricte de l'article 83 de la Constitution semble montrer aussi que le Sénat ne peut conseiller le Gouvernement que sur les questions **dont il a été saisi** par ce dernier, alors qu'en vertu de l'article 5 alinéa 3 de la Constitution, le Conseil économique social et culturel dispose du pouvoir de se saisir lui-même, en sus de la possibilité qu'il soit saisi par le Gouvernement. **Ainsi, interprétation peut être faite que le Sénat ne conseille que sur demande.**

Dans la pratique, rien n'empêche le Sénat, pour contourner les restrictions soulevées ci-dessus, de profiter de ses compétences en matières législative, de contrôle et de représentation, pour faire au Gouvernement des recommandations appropriées et d'en assurer le suivi.

### **II. NATURE ET PORTEE DES DECISIONS EN MATIERE CONSULTATIVE**

Pour le Gouvernement, la consultation du Sénat est obligatoire et systématique dès lors qu'il est question de décentralisation ou qu'il s'agit des questions économiques, sociales, culturelles rentrant dans le cadre de la conduite de la politique générale de l'Etat. Cette consultation a toutefois un caractère facultatif dans le cadre de l'exercice par le Gouvernement de son pouvoir normatif, c'est-à-dire dès lors qu'il s'agit d'examiner préalablement des projets de texte législatif ou réglementaire d'origine gouvernementale. Les décisions rendues par le Sénat en matière consultative s'appellent des avis.

L'article 165, alinéa 2 du Règlement Intérieur du Sénat indique que l'avis émis par le Sénat lors de la session spéciale de consultation est transmis par le Président du Sénat au Premier Ministre. Aussi, le véritable enjeu consiste-t-il pour le Sénat de faire en sorte que l'avis, lequel a un caractère informatif (ne lie pas le Gouvernement car pas obligatoire à respecter) et peu contraignant quant à ses effets, soit pris en compte par le Chef du Gouvernement.



## Quatrième partie :

# Les autres aspects du métier parlementaire des sénateurs

---

### CHAPITRE 1 : LA FONCTION DE REPRESENTATION DU SENAT (populations, collectivités décentralisées et organisation socio-économiques)

S'il est vrai que le sénateur 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 le plus visible.

C'est la question 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, l'**efficacité dans l'action** et la **concentration sur les grands problèmes d'intérêt général de la communauté plutôt que sur les problèmes spécifiques à des individus.** En effet, le sénateur ne doit pas se contenter d'une représentation générale des populations ; il visera une obligation de résultats. Exemple : aborder un problème sanitaire. Pour ce faire, il proposera des solutions concrètes, il s'attachera à associer, dans ses démarches auprès du Gouvernement ou d'autres autorités ayant le pouvoir de résoudre le problème, 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 contribuer à ce que le problème en cause trouve une solution convenable pour l'ensemble des citoyens en y associant au besoin certains de ses collègues dans son plaidoyer.

L'obligation de rendre compte des sénateurs **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 sénateurs ont un mandat représentatif, un pouvoir, et à ce titre, au nom du peuple souverain :**

- a) Votent les lois ;
- b) Contrôlent le Gouvernement ;
- c) 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 :

a) **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, par la participation à des événements publics 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 là où il existe**, constituent d'excellents moyens de dialogues interactifs entre élus et populations. Il est fortement conseillé de nouer un partenariat avec ces organes de presse à l'échelon local comme au niveau de la capitale.

Les visites de terrain (hôpitaux, prisons, écoles etc.) sont fort appréciées par les populations. Les rencontres avec les acteurs clefs de la vie économique et sociale du pays sont des grandes opportunités à saisir (exemple : organiser périodiquement, au Sénat ou dans la circonscription, une rencontre de travail avec des décideurs économiques ou des coopératives locales pour échanger sur leurs difficultés).

- b) **Compte-rendu périodique à la base** de la façon dont le sénateur accomplit son mandat ;
- d) **Écoute des populations** (par lui-même ou par son assistant). C'est cette capacité d'écoute qui permettra par exemple de faire des amendements quant à l'orientation du Budget de l'Etat ou sur tout autre projet de loi ;
- e) **Prise en charge des doléances des populations** en analysant leurs priorités et l'impact des choix politiques du gouvernement sur lesdites populations.

**Partenariat avec les médias et les Organisations de la Société Civile** (relais entre Etat et citoyens).

La société civile et les médias 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

- a) Assurer la bonne gouvernance démocratique en permettant une pleine **participation des citoyens à la vie politique de la Nation** ;
- b) 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 ;
- c) 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 ;
- 4) Participer à la promotion de la paix sociale par la sensibilisation en partenariat avec la société civile et les médias, mais aussi par la diplomatie parlementaire au niveau interne (facilitation et médiation) ;

- e) 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 la porte d'entrée pour s'attaquer à un problème prioritaire**

Il est capital de déterminer la **bonne porte d'entrée** pour régler un problème crucial.

### **B. Collecter des informations**

Il s'agit des bonnes informations reçues de sources fiables.

### **C. Analyser les informations obtenues**

Il s'agit de voir non seulement la profondeur du problème à résoudre, mais surtout de mettre en relief les avantages qui permettent la résolution du problème

### **D. Diffuser les informations pour une meilleure position du problème**

- a) aux détenteurs du pouvoir ;
- b) aux organisations de la société civile ;
- c) aux citoyens concernés.

### **E. Mobiliser les énergies**

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

### **F. Négocier le changement**

- a) **Facilitation** : en facilitant le dialogue direct entre les principaux acteurs aux points de vues divergents sur le comment gérer ou régler un problème sérieux qui concerne une ou des communautés ;
- b) **Médiation et intermédiation** : lorsque le fil du dialogue est rompu, (par exemple en matière de conflit social) en s'interposant entre les parties pour chercher des points de convergence et de divergence en vue de rapprocher les positions des parties ;

c) **Arbitrage** : Dans le cas où les positions sont figées et qu'il faille débloquent la situation, 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, 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 déterminant lorsqu'éclate un conflit entre deux pays.

Ces groupes agissent en prévention d'un conflit potentiel ou en appont 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.

Au sein de l'UIP, l'APF et l'UPA ont lieu des discussions sur les grands problèmes du monde (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 internationaux.

## **VII. COMMENT REPRESENTER LES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES ET ORGANISATIONS SOCIO-ECONOMIQUES**

### **A. Au sein du Sénat :**

- a) Promouvoir une législation qui favorise l'autonomie des CTD dans le cadre du rôle de conseiller du Gouvernement ;
- b) Représenter au niveau central (dans la capitale), les intérêts, demandes et doléances provenant des CTD ;
- c) Assurer le suivi de la mise en œuvre des lois et stratégies sur la décentralisation et le développement local et en demander des comptes au Gouvernement dans le cadre de son rôle de contrôle ;
- d) Mener des missions d'information sur la situation des CTD (commission *ad hoc*) ;
- e) Engager avec l'Assemblée nationale et le Gouvernement, des réflexions sur la fiscalité locale ;
- f) Systématiser des rencontres périodiques avec les acteurs de la Décentralisation (auditions) ;
- g) Instituer des rencontres périodiques avec les représentants des organisations socio économiques pour mieux connaître et défendre leurs intérêts légitimes ;
- h) Jouer la médiation sociale entre l'Etat et ces O.S.E en cas de crise ouverte.

### **B. En dehors de l'hémicycle du Sénat :**

- a) Promouvoir des *fora* (forums) sur la décentralisation, complétés par des Plans d'actions et de suivi évaluation réalistes ;
- b) Profiter des missions des sénateurs à l'étranger pour promouvoir la coopération technique internationale décentralisée ;
- c) Promouvoir un dialogue politique de haut niveau entre les CTD et le Gouvernement, avec l'appui des Partenaires techniques et financiers.
- d) Instaurer un dialogue avec les autorités locales de leur circonscription
- e) Vulgariser les textes de loi et les politiques relatives à la décentralisation

## **VIII. COMMENT IMPLIQUER LA SOCIETE CIVILE ET LES MEDIAS ?**

### **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 actions hors le champ partisan. **Elles regorgent souvent de compétences** qui peuvent être utilisées dans plusieurs domaines :

- a) Dans les instances d'analyse et de décision (groupe de travail, comité de pilotage) ;

- b) Partage des rôles et responsabilités dans la résolution d'un problème ;
- c) Participation aux politiques publiques (initiatives législative et de contrôle, formulation, mise en œuvre, suivi et évaluation, contrôle de la mise en œuvre des lois et des politiques) ;
- d) Contribuer aux activités de développement par :
  - 1) La sensibilisation;
  - 2) La mobilisation des populations et la participation citoyenne ;
  - 3) Le renforcement des capacités (par exemple, séminaire sur le secteur minier lors de l'examen d'une loi);
  - 4) La médiation (la neutralité de la société civile peut être un atout déterminant) ;
  - 5) 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 élus; élabore le budget citoyen) ; Le partenariat (les élus doivent confier certaines actions à la société civile, plus outillée).

### **B. Les médias :**

Des médias neutres et indépendants constituent un soutien et un complément aux actions des élus :

- a) Contribution à la réflexion des élus (débats et écrits augmentent l'information des élus) ;
- b) Contribution à l'information et la formation de l'opinion publique sur le rôle et le travail du Sénat (améliore l'image de l'élu et du Parlement) ;
- c) Rôle de sensibilisation (exemple sur certaines lois qui heurtent les coutumes tenaces) ;
- d) Rôle de veille et d'alerte sur la gouvernance dans son ensemble (4<sup>ème</sup> pouvoir).

### **IX. COMMENT AMELIORER LA FONCTION DE REPRESENTATION DES ELUS ?**

- a) Améliorer les relations entre élus et société civile pour développer leur synergie d'action ;
- b) Instituer un rapport de vacances parlementaires : on peut proposer par exemple, que le parlementaire soit appelé à séjourner dans sa circonscription électorale pendant 1 mois au moins lors des vacances parlementaires. A 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.
- c) Instituer des séances de comptes rendus de mandat des sénateurs dans leurs circonscriptions après chaque session ou une fois par an, en privilégiant l'approche par groupe, genre et pluripartite (redevabilité du parlement) ;
- d) Aider les élus à avoir une antenne du Parlement au niveau de l'échelon local (commune, district ou région) ;
- e) Doter le Parlement de moyens de communication modernes ;
- f) Encourager des échanges sur des thématiques entre la société civile et les élus ;

- g) Encourager les partis politiques à instituer périodiquement des *fora* (forums) avec les populations.

**Conclusion** : La responsabilité sociale des élus représente à la fois leur devoir de rendre compte aux électeurs (au nom desquels ils exercent leur mandat) et 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.

## CHAPITRE 2 : ETHIQUE, TRANSPARENCE ET REDEVABILITE DES PARLEMENTAIRES

### I. PRINCIPES DEONTOLOGIQUES DU PARLEMENTAIRE

#### A. Dignité

En toutes circonstances, assurer l'honorabilité et la respectabilité du Sénat par son comportement, sa tenue, ses fréquentations.

#### B. Indépendance

Liberté financière, matérielle et à l'égard de tous les lobbies qui véhiculent des intérêts particuliers contradictoires avec l'intérêt général.

#### C. Transparence

- a) Obligation de déclarer sincèrement, au début de son mandat, ses revenus et la licéité de leurs sources y compris le salaire et les indemnités en tant que sénateur.
- b) Transparence de ses votes et opinions (sauf cas où le secret est légal).
- c) Transparence de ses rapports avec les personnes dans le cadre du contrôle parlementaire (auditions individuels et publics).

#### D. Intégrité

N'accepter aucun cadeau sauf coutumier ou protocolaire, aucune tentative de corruption dans toutes ses formes (pot de vin, favoritisme, népotisme, fraude, etc.) en contrepartie d'une activité, d'une abstention ou d'un vote dans l'exercice du mandat parlementaire.

#### E. Probité

Le sénateur doit aussi faire preuve de probité morale et intellectuelle et donc être digne de confiance.

#### F. Intérêt général

L'exercice du mandat parlementaire impose de faire prévaloir en toutes circonstances, l'intérêt général du pays sur l'intérêt particulier. Le Sénateur doit éviter de se retrouver en situation de conflit d'intérêts. Le cas échéant, il déclare au sénat sa situation de conflit d'intérêts et en tire les conséquences dans l'intérêt général.

### **G. Assiduité**

Présence assidue et efficace aux travaux du Sénat en commission comme en séance plénière.

### **H. Responsabilité**

Avoir le sens de la mesure à l'intérieur comme à l'extérieur du parlement malgré son immunité.

Respect et convivialité avec ses collègues (majorité d'aujourd'hui, opposition de demain).

Privilégier le débat d'idées et constructif sur le débat partisan.

## **II. REDEVABILITE**

Rendre compte périodiquement de l'exécution de son mandat aux populations.

Promouvoir une démarche participative dans la représentation des populations.

Faire la reddition des comptes et des biens confiés en toutes circonstances.

Assumer sa responsabilité sociale (engagement civique au plus haut niveau vis-à-vis des populations).

## **III. BONNES PRATIQUES**

- a) Elaborer un code de déontologie parlementaire ou de conduite ;
- b) Mettre en place un Comité de déontologie parlementaire ;
- c) Déclarer systématiquement et pro activement ses situations de conflit d'intérêts ;
- d) Publier la liste des personnes auditionnées en public comme en individuel par une Commission d'enquête ;
- e) Obligation de réserve à l'extérieur du parlement surtout ;
- f) Instaurer l'obligation de rendre compte aux populations pendant les vacances parlementaires.

## Cinquième partie :

# Le sénat et la décentralisation

---

### CHAPITRE 1 : LE CADRE LEGAL ET INSTITUTIONNEL DE LA DECENTRALISATION

La Constitution de 2011, en son Article 3 fixe les fondements de la République de Madagascar : « *La République de Madagascar est un État reposant sur un système de collectivités territoriales décentralisées composées de Communes, de Régions et de Provinces dont les compétences et les principes d'autonomie administrative et financière sont garantis par la Constitution et définis par la loi* ».

Et le Titre V, concernant l'organisation territoriale de l'État, dans ses sept articles (139 à 145) précisent les contours des collectivités territoriales décentralisées (CTD) :

- a) Les CTD sont les Communes, les Régions et les Provinces ;
- b) Elles sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière ;
- c) Elles constituent le cadre institutionnel de la participation effective des citoyens à la gestion des affaires publiques ;
- d) Elles garantissent l'expression de leurs diversités et de leurs spécificités ;
- e) Elles disposent d'un pouvoir réglementaire ;
- f) Elles assurent avec le concours de l'État, notamment la sécurité publique, la défense civile, l'administration, l'aménagement du territoire, le développement économique, la préservation de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie ;
- g) Elles s'administrent librement par des assemblées qui règlent, par leurs délibérations, les affaires dévolues à leur compétence par la présente Constitution et par la loi.

Quant à L'Article 146, il liste les trois engagements de l'Etat en matière de décentralisation. « L'Etat s'engage à mettre en œuvre les mesures suivantes :

- répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales décentralisées ;
- répartition des ressources entre l'État et les collectivités territoriales décentralisées ;
- répartition des services publics entre l'État et les collectivités territoriales décentralisées ».

Des précisions sur les fondements et les grandes orientations de la Décentralisation sont développées dans la Loi Organique n°2014-018 régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des CTD. Elles s'articulent autour de sept points :

- 1) **La politique de décentralisation** : « La politique de décentralisation constitue un programme d'actions délibérées et coordonnées en vue du développement participatif, équilibré et harmonieux du territoire de la République ». (Art.3 de la Loi Organique n°2014-18) ;
- 2) **L'objectif de la décentralisation** : « L'objectif de la décentralisation est d'assurer la promotion du développement du territoire par la recherche d'une plus grande intégration

et d'une mobilisation de la population à tous les niveaux ». (Art.3 de la Loi Organique n°2014-18) ;

- 3) **Le transfert des compétences** : « La décentralisation se traduit par le transfert aux Collectivités territoriales décentralisées des Compétences qui leur sont propres et distinctes de celles de l'Etat ». (Art.4 de la Loi Organique n°2014-18) ;
- 4) **Le contrôle de légalité** : « Les Collectivités territoriales décentralisées disposent d'un pouvoir réglementaire, dont les actes sont soumis à un contrôle de légalité a posteriori ». (Art.4 de la Loi Organique n°2014-18).
- 5) **Le Plan d'investissements** : « Chaque Collectivité territoriale décentralisée doit disposer d'un programme pluriannuel d'investissements publics adopté par leurs Conseils respectifs et révisable annuellement lors de la première session ». (Art.5 de la Loi Organique n°2014-18) ;
- 6) **La déconcentration** : « La décentralisation est accompagnée d'une déconcentration des services de l'Etat dans le but de renforcer les capacités d'action des Collectivités territoriales décentralisées. A cet effet, à un pouvoir décentralisé doit correspondre un pouvoir déconcentré ». (Art.6 de la Loi Organique n°2014-18) ;
- 7) **La participation citoyenne** : « La mise en œuvre des compétences et des attributions des Collectivités territoriales décentralisées s'exerce de manière participative et en toute transparence. A cet effet, les Collectivités territoriales décentralisées doivent mettre en place une structure de concertation ». (Art.15 de la Loi Organique n°2014-18).

## CHAPITRE 2 : LE SENAT ET LA PROMOTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

Les différents rôles du Sénat dans la promotion des CTD ont été définis par :

### 1) La Constitution

Art.81 : « Le Sénat **représente les Collectivités Territoriales Décentralisées** et les organisations économiques et sociales... »

Art.83 : « Le Sénat est consulté par le Gouvernement pour donner son avis sur les questions économiques, sociales et d'organisation des Collectivités Territoriales Décentralisées. »

### 2) La Loi organique n°2014-018, régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités Territoriales Décentralisées

« Le Sénat **a un représentant (membre) de la commission** chargée contrôler l'évaluation préalable des charges correspondant à l'exercice des compétences transférées. » (Art.23 et 24)

### 3) La Loi organique n°2015-007 fixant les règles relatives au fonctionnement du Sénat ainsi qu'aux modalités d'élection et de désignation des Sénateurs de Madagascar

« Le Sénat **conseille le Gouvernement** en matière de développement économique et sociale d'une part et en matière de décentralisation, d'autre part. » (Art. 6)

## **Comment le Sénat peut promouvoir les CTD et la décentralisation dans le cadre de ses fonctions**

### **I. LA FONCTION LEGISLATIVE**

Les sénateurs ont la possibilité de :

- a) proposer des textes de lois favorisant la décentralisation, la déconcentration et le développement local ;
- b) analyser les projets de loi pour s'assurer qu'il n'y a pas de mesures contraires à la décentralisation ou limitant l'autonomie des CTD ; si nécessaire, les sénateurs peuvent proposer des amendements ;
- c) poser des questions, lors des débats, sur l'impact local des projets de lois proposées, sur leurs conséquences sur l'autonomie des CTD ou sur leur cohérence avec le cadre de la décentralisation ; proposer des amendements si nécessaire

### **II. LA FONCTION DE CONTROLE PARLEMENTAIRE**

Dans leur fonction de contrôle de l'action du gouvernement, les sénateurs peuvent :

- a) lors des séances de questions, interroger et conseiller les ministres sur comment promouvoir la décentralisation et l'autonomie des CTD ;
- b) adresser des questions écrites aux ministres et à leurs services sur ces mêmes sujets afin d'obtenir des réponses plus détaillées ;
- c) analyser les politiques et les stratégies dans les différents secteurs de l'action gouvernementale pour vérifier qu'elles ne soient pas en contradiction avec les principes de décentralisation ;
- d) lors des débats budgétaires, interroger les ministres sur les fonds alloués aux CTD et demander à ce qu'un pourcentage croissant du budget étatique soit consacré aux collectivités ;
- e) suivre la mise en œuvre des lois sur la décentralisation et du transfert des compétences aux CTD et demander des comptes au gouvernement en cas de ralentissement ou blocage.

### **III. LA FONCTION DE REPRESENTATION**

Dans le cadre de leur fonction de représentation, les sénateurs peuvent :

- a) s'informer sur les problèmes, les besoins et les propositions des CTD de leur circonscription (pour les sénateurs élus) et les transmettre au gouvernement ;
- b) informer régulièrement les CTD et la population de leur circonscription (ou de leur groupe / catégorie socio-économique pour les sénateurs nommés) sur les activités du Sénat et sur les projets de loi en discussion qui pourraient avoir un impact sur eux ;

- c) entretenir des relations de travail avec tout réseau d'élus locaux, organisation de la société civile, groupe de citoyens ou expert individuel œuvrant pour la décentralisation, la déconcentration et le développement local ; les encourager à avancer des propositions et les consulter pour bénéficier de leur expertise ;
- d) appuyer les CTD en tant que membres des Structures Locales de Concertation.



## Sixième partie :

# Le sénat et le genre

---

### CHAPITRE 1 : NOTION DE GENRE ET EGALITE HOMME-FEMME (les enjeux de la participation politique des femmes malgaches)

#### I. NOTIONS FONDAMENTALES ET DEFINITIONS UTILES

**Le genre** : renvoie aux rôles et rapports sociaux, aux comportements et aux valeurs que la société attribue d'une manière différenciée aux hommes et aux femmes. Le terme «genre» renvoie donc aux différences apprises entre les hommes et les femmes. Ex : répartition des tâches au sein du foyer.

Tandis que le terme «**sexe**» renvoie aux différences biologiques, donc innées et non susceptibles de modifications entre les hommes et les femmes. Ex : différences physiques.

Les **stéréotypes de genre** sont les fruits des *constructions sociales enracinées* (éducation, culture, pratiques et coutumes,...)

Elles peuvent être sources d'inégalités qui engendrent des conséquences néfastes à tous les niveaux (individuel, familial, communautaire, national) et surtout sur le développement : limitent certains droits et libertés, accentuent la disparité.

**Approche Genre** : c'est une démarche qui consiste à prendre en compte les problématiques et aspirations sexo-spécifiques, ainsi que les inégalités hommes/femmes dans l'élaboration, la mise en œuvre, et le suivi des politiques et programmes / projets pour un développement équitable, harmonieux et durable.

**Egalité** : se réfère aux principes d'égalité des droits et des statuts des acteurs sociaux et au respect mutuel de leurs relations.

**Équité** : se réfère aux conditions d'application des principes d'égalité. L'équité mène donc à l'égalité. L'équité est un moyen ; l'égalité est une fin.

**Budget genre (budget pour permettre d'intégrer l'approche genre)** : une politique ou un projet prévoit un budget spécifique pour des actions ciblées genre : formations, travail d'experts, actions spécifiques envers les femmes ou les hommes.

**Budget sensible au genre («Genderbudgeting»)** : une politique ou un projet analyse l'impact de son budget sur les femmes et les hommes. Les procédures budgétaires sont organisées pour permettre cette identification et la suivre pour chaque poste.

## II. QUELQUES INSTRUMENTS JURIDIQUES PROMOUVANT L'EGALITE DES SEXES

### INSTRUMENTS INTERNATIONAUX :

- a) DUDH (Déclaration Universelle des Droits de l'Homme) : Article 1 « Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits » ;
- b) CEDEF: Convention sur l'Elimination de toutes les formes de Discrimination à l'Egard des Femmes (1989) ;
- c) Déclaration et Programme d'action de Beijing (1995).

### INSTRUMENTS REGIONAUX :

Protocole de la SADC sur le Genre et Développement (2008).

### INSTRUMENTS NATIONAUX

- a) La Constitution de 2010 favorise expressément « l'égal accès et la participation des femmes et des hommes aux emplois publics et aux fonctions dans le domaine de la vie politique, économique et sociale» (article 6) ;
- b) Code stratégique pour l'intégration de la dimension du Genre dans les projets et les programmes de chaque Institution (2001) ;
- c) La nouvelle Loi sur les partis politiques (2012) qui interpelle ces derniers à intégrer l'approche genre et les droits humains dans leurs statuts.

## **CHAPITRE 2 : LE ROLE DU SENAT DANS L'AVENEMENT D'UN PARLEMENT SENSIBLE AU GENRE (l'intégration du genre au travail parlementaire)**

Pour devenir sensibles au genre, les parlements **intègrent la dimension genre** dans tous les aspects du travail parlementaire.

L'intégration des questions de genre dans le travail du Parlement doit contribuer à une mise en place et une supervision efficaces des lois et politiques en prenant en compte les besoins et intérêts différenciés des hommes et des femmes. Les Parlements doivent disposer de données désagrégées par sexe, lesquelles constituent la base de tout véritable effort d'intégration de la dimension de genre.

Comment le Sénat peut intégrer la dimension de genre dans l'ensemble de ses travaux et productions.

### **La fonction législative**

S'agissant de la question du genre, les sénateurs ont la possibilité de :

- a) proposer des lois sur l'égalité des sexes ;
- b) passer toutes les dispositions législatives ainsi que toutes les politiques gouvernementales au crible du genre pour identifier les potentielles sources d'inégalités et proposer des amendements ;

- c) intégrer une analyse genre dans le cadre des travaux en commission (analyse, recours à un expert,...) ;
- d) poser des questions, en cours de débats, sur les conséquences d'un projet de loi respectivement sur les hommes et sur les femmes et s'assurer qu'elles soient conformes aux obligations juridiques du pays au regard des conventions internationales pertinentes que Madagascar a signées.

L'intégration de la dimension de genre dans les travaux législatifs exigeant des connaissances et une certaine expertise, il est bénéfique pour les sénateurs de participer à **des séances de formation** spécifiques et de consulter des experts et spécialistes du domaine.

### **Cinq étapes d'évaluation de la prise en compte de la dimension de genre dans la législation (La liste de contrôle)**

**Etape 1** : Déterminer l'objectif, la portée et la mise en œuvre de la loi envisagée, identifier les groupes susceptibles d'être particulièrement affectés par le projet de loi et les éventuelles implications en matière d'inégalités de sexes ;

**Etape 2** : Mesurer l'impact de la loi envisagée, le cas échéant, utiliser des données ventilées par sexe ;

**Etape 3** : S'assurer que la rédaction du texte est clair, simple et neutre du point de vue du genre ;

**Etape 4** : S'interroger sur l'administration, les coûts, les réglementations et l'éducation publique, se demander si les femmes seront impliquées dans ces processus ;

**Etape 5** : Faire une double vérification de l'ensemble, s'assurer que la « question de genre » a bien été considérée à chaque étape de l'analyse.

### **La fonction de contrôle parlementaire**

Dans leur fonction de **contrôle du gouvernement**, les sénateurs peuvent :

- a) lors des séances de questions, interroger et conseiller les ministres sur l'impact de leurs programmes en matière d'égalité homme-femme ;
- b) adresser des questions écrites aux ministres et à leurs services quand ils veulent des réponses plus substantielles, notamment des données ventilées par sexe ;
- c) lors des débats budgétaires, interroger les ministres sur l'impact des dépenses publiques sur les hommes et les femmes, les filles et les garçons.

### **Fonction de représentation des Collectivités Territoriales Décentralisées**

Etant membres d'office des Structures Locales de Concertation des CTD, les sénateurs pourront appuyer les collectivités locales à intégrer pleinement la dimension du genre dans leurs politiques, leur organisation et leurs pratiques.

## **Fonction de représentation des populations**

En tant que représentants élus, les sénateurs ont la responsabilité de veiller à ce que les besoins et les propositions des hommes, femmes, filles et garçons soient pris en compte de manière égale dans l'élaboration des politiques.

Les Organisations de la Société Civile sont des alliés incontournables si le Sénat veut promouvoir et renforcer l'égalité entre hommes et femmes. Les stratégies d'intégration de genre mises en place par le Parlement trouvent souvent leur origine dans les propositions soumises par ces Organisations. Les sénateurs devraient donc constituer de solides relations avec les organismes œuvrant pour la promotion de l'égalité homme-femme et les encourager à participer de façon active aux processus de consultation politique.

## **L'intégration des questions de genre dans les organes du Sénat**

**Une Commission permanente sur le genre**, chargée de revoir les politiques gouvernementales, la législation et les budgets avec une approche genre peut être mise en place.

**Un groupe parlementaire de femmes peut aussi être constitué au sein du Sénat, comme point de référence du genre au-delà des considérations politiques.**

## Septième partie :

# Les assistants parlementaires

---

### CHAPITRE UNIQUE : PROFIL ET ROLES D'UN ASSISTANT PARLEMENTAIRE

Ils sont des collaborateurs des parlementaires qu'ils appuient pour l'efficacité de leurs fonctions, eu égard à l'ampleur et à la complexité de leurs tâches.

#### I. PROFILS DES ASSISTANTS PARLEMENTAIRES

Les parlementaires sont libres de recruter les assistants de leurs choix. En général leur niveau minimum d'instruction est le Baccalauréat. On peut y retrouver des licenciés et quelquefois des titulaires d'un master. L'âge varie aussi.

Compte tenu de la particularité de la profession, les profils juristes, sciences politiques, sciences économiques, communicateurs, sociologues sont les plus recherchés en général.

Eu égard à l'intimité entre l'assistant et le parlementaire, c'est souvent un camarade de parti ou une personne de confiance. Idéalement il/elle devrait être aussi un expert dans les domaines d'intérêt du sénateur.

#### II. NATURE DES CONTRATS DES ASSISTANTS PARLEMENTAIRES

Le contrat de travail, en principe, lie l'assistant avec le parlementaire mais pas avec le parlement même si les salaires sont gérés par chaque chambre. Donc les assistants ne sont pas membres du personnel titulaire du parlement. Pour les besoins des procédures administratives et financières applicables notamment en matière de finances publiques, ce lien conventionnel est ensuite constaté par voie d'arrêté du Président du Sénat portant nomination des Assistants parlementaires.

Ils peuvent aussi être recrutés et payés par les groupes parlementaires.

Le contrat étant basé sur la confiance, il est contracté en général pour une durée indéterminée. Le parlementaire peut y mettre fin à tout moment sous réserve d'observer les règles du droit du travail.

#### III. ROLE DES ASSISTANTS PARLEMENTAIRES

**Ils peuvent jouer plusieurs rôles :** administratif, juridique, politique, au niveau central et au niveau local.

##### A. Rôle administratif :

Dans ce cas, ils s'occupent du secrétariat du sénateur (courrier, téléphone, agenda, préparation des réunions politiques, appui logistique lors des voyages..).

## **B. Rôle au niveau local :**

- a) Dans ce cas ils gèrent la base du sénateur au niveau local, maintiennent l'écoute et le contact avec la population ;
- b) Ils recueillent les doléances et essaient d'y faire face après avoir rendu compte au sénateur ;
- c) Ils assurent l'animation et font le réseautage (construisent et entretiennent des réseaux) etc...

## **C. Rôle d'appui législatif**

Ils s'occupent de l'agenda du parlement, du courrier et des documents (à récupérer en général dans le casier réservé au sénateur), de suivre les travaux parlementaires, des recherches, aident à l'analyse des projets de lois du Gouvernement, à la rédaction de propositions de lois, d'amendements, des interventions, des questions au gouvernement. Ils aident aussi à la rédaction du rapport si le sénateur est désigné à cette tâche, donnent des conseils politiques. En un mot, ils contribuent à tout ce qui rend efficace l'action du parlementaire.

## **D. Rôle de chargé de communication**

Dans cette fonction, l'assistant gère la communication (communiqués de presse, discours, manifestations officielles) et l'image du parlementaire. Il gère et entretient les relations du parlementaire avec les médias nationaux et locaux. Il peut être chargé de gérer les relations publiques du parlementaire, mais aussi de le représenter dans certaines cérémonies.

**Conclusion :** L'assistantat parlementaire est un métier qui implique des compétences particulières : des capacités d'analyse, d'anticipation et de coordination, des aptitudes à travailler dans l'urgence et à gérer des pressions psychologiques ; loyauté, engagement, polyvalence et discrétion. Des assistants parlementaires très compétents sont les béquilles indispensables des sénateurs. En effet, de la qualité de leur collaboration peut dépendre grandement la réussite du mandat de ces derniers.