

GLOSSAIRE

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AN : Assemblée Nationale

CC : Conseil Constitutionnel

EISA : Institut électoral pour une démocratie durable en Afrique

HCC : Haute Cour Constitutionnelle

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

RI : Règlement intérieur

DÉFINITIONS

Amendement : la modification soumise au vote d'une assemblée, apportée à un projet de loi ou à une loi.

Bicamérale : la forme du parlement qui est composé de deux chambres : la chambre basse avec l'Assemblée Nationale et la chambre haute avec le Sénat

Bijuridisme : le système juridique qui repose sur deux traditions juridiques distinctes

Bilinguisme : la situation d'une communauté où se pratiquent concurremment deux langues.

Hémicycle : Espace ou construction ayant la forme d'un demi-cercle où se réunit le parlement

Mimétisme : La reproduction machinale des gestes, des attitudes d'autrui

Motion de censure : L'initiative prise par les députés qui souhaitent mettre en cause la responsabilité du gouvernement

Motion de renvoi : La motion tendant à renvoyer d'un texte ou toutes autres questions devant une commission compétente

Plébiscite : La consultation sur le désir d'une population à propos d'une importante décision, comme celle de relever d'un État ou d'un autre.

Légistique : C'est l'ensemble des méthodes et conventions de rédaction des textes normatifs

SOMMAIRE

INTRODUCTION

Partie I : Le parcours de la fonction législative pour aboutir à Madagascar

Chapitre I : La fonction législative, un processus évolutif inséparable au Droit

Section I. Le Droit dans la société

Section II. La séparation des pouvoirs et avènement du pouvoir législatif

Chapitre II : L'évolution de la fonction législative à Madagascar

Section I. L'aspect du bijuridisme du temps de la colonisation

Section II. Le mimétisme après l'indépendance

Partie II : L'approche critique vers une fonction législative appropriée au cas malgache

Chapitre I : L'état de la fonction législative contemporaine malgache

Section I. Une Constitution fluctuante, base de l'activité législative

Section II. L'exécutif à statut privilégié en défaveur du parlement

Section III. La domination de l'exécutif sur le parlement

Chapitre II : Les maux rattachés à l'exercice de la fonction législative

Section I. Le problème lié à la personne du parlementaire

Section II. Les obstacles inhérents à l'exercice de la fonction elle-même

Chapitre III : Les défis et perspectives d'amélioration de ladite fonction

Section I. Les réformes extérieures à l'exercice de la fonction

Section II. Le réaménagement de l'institution parlementaire

Section III. La fonction législative telle qu'elle devrait être

CONCLUSION

INTRODUCTION

La mutation de société implique l'évolution de la Loi pour satisfaire à des préoccupations tant classiques comme l'harmonie sociale, l'Ordre public, que nouvelles comme la protection des droits et libertés fondamentales des individus et la sécurité juridique. A cet égard, les institutions Etatique modernes ont chacune leurs apports dont, le parlement pour édicter la Loi, le pouvoir exécutif pour l'appliquer et les juridictions chargées de le contrôler et veiller à son application. « Qui dit Loi, dit pouvoir législatif » qui est le pouvoir éminent dans l'État consistant à discuter et voter les lois¹. Appartenant au parlement, ces attributions ne se limitent pas à la fonction législative, mais également à la fonction représentative et la fonction de contrôle. La première se résume donc à légiférer la loi et d'apporter des modifications par voie d'amendement.

Depuis son indépendance, l'État malgache a rencontré des modifications institutionnelles, notamment la forme du parlement. La première et la troisième République sont marquées par un législatif bicaméral, alors que la seconde République se distingue par un parlement socialiste monocaméral dépourvu du Sénat, avec l'Assemblée Nationale populaire². Il va s'en dire que la quatrième République a perpétré la forme bicamérale à la suite de la troisième. Ces changements institutionnels soulèvent une importance non négligeable qu'il convient d'appréhender amplement.

Il s'avère intéressant d'analyser l'exercice de la fonction législative sous la IV^{ème} République pour l'État malgache afin d'apprécier l'effectivité de cette fonction attribuée aux Assemblées et d'évaluer le travail législatif des parlementaires d'un point de vue pratique.

De plus en plus dénaturée, et tendant vers la notion de déclin, l'institution du parlement à demeurer comme telle depuis l'indépendance à Madagascar. La qualité du travail législatif à côté de l'aspect pragmatique d'une loi tient son caractère de la procédure a adopté pour aboutir à un œuvre digne d'être appelé ainsi.

Comme toute norme juridique est applicable à une société donnée, ceci nous amène au questionnement suivant : comment se pratique la fonction législative du parlement malgache de la IV^{ème} République?

¹Serge GUINCHARD, Thierry DEBARD, Lexique des termes juridiques, Dalloz 21^{ème} édition 2014

² Art.65 « L'Assemblée Nationale populaire est l'organe d'État délégataire suprême du pouvoir législatif populaire », de la Constitution de la deuxième République du 31 décembre 1975

La loi étant considérée comme l'expression de la volonté générale ainsi elle doit répondre au caractère fluctuant de la Société, sans pour autant compromettre l'efficacité des règles juridiques effective et immuable. De ce fait, il incombe au législateur de fournir un travail législatif de qualité tout en tenant compte des nécessités dans un État. D'où il paraît justifié d'analyser l'acheminement propre à l'exercice de la fonction législative sous la IV^{ème} République, du rôle effectif du parlement dont des prises de conscience impliquent d'apporter des réformes au sein des organes législatifs actuels. À cela s'ajoute le domaine législatif et des règlements autonomes dont la modalité mérite d'apporter des réflexions pouvant même solliciter l'idée d'équilibre, tendant à l'idée de « balance de pouvoir ³» pour l'État malgache, soit un aménagement à la règle de la séparation des pouvoirs.

Ceci nous amène à étudier les grandes idées suivantes, dont le parcours de la fonction législative pour aboutir à Madagascar (Partie I), qui reflète l'aspect théorique et historique de ladite fonction, dans la première partie. La seconde partie portera sur une approche critique vers une fonction législative appropriée au cas malgache (Partie II), consécration pratique et concrète de l'exercice législatif.

³ « Il y a balance des pouvoirs lorsqu'un relatif équilibre est instauré entre les principaux organes constitutionnels. Juridiquement, la balance est véritablement établie lorsque l'exercice de la fonction législative est réparti entre plusieurs organes, en particulier le gouvernement et les Assemblées représentatives », Michel de Villers, Armel Le Divellec, Dictionnaire du droit constitutionnel, Sirey 7^{ème} édition, p. 23

Partie I. Le parcours de la fonction législative pour aboutir à Madagascar

L'existence d'un concept comme la fonction ou même le pouvoir tient sa source de l'histoire et de la considération de la causalité, ainsi voter et amender la loi ne dérogent à cette réalité. De ce fait, il convient d'analyser et retracer l'évolution de cette fonction, tout en terminant par son arrivée dans le système malgache.

Chapitre I. La fonction législative, un processus évolutif inséparable au Droit

Pour parvenir au concept « législative » se rattachant au travail qui incombe au pouvoir législatif, il faut s'attarder sur la notion de Droit et plus précisément de la loi. De ce qui en découle, l'histoire de la fonction législative ne peut être étudiée qu'avec le concours de l'histoire du Droit qui fait office d'une discipline juridique propre. L'étude à la fois du Droit et de son histoire se rapporte à son contexte sociologique qu'est la Société.

Section I. Le Droit dans la société

«Ubi societas Ubi jus », selon cet adage « là où il y a la société il y a le Droit », donc il faut se référer à une société donnée pour déterminer une règle juridique. Cette affirmation est une constatation des réalités sociales par la doctrine juridique et les historiens. Force est de constater que dans toute société, il y a une règle impérative à caractère obligatoire et qui demeure une vérité indéniable, quelle que soit l'étape de l'histoire à soulever. À titre d'illustration, la règle qui prohibe le vol remonte à l'apparition de la forme sociétale et tend à la protection de l'Ordre public.

S'il faut remonter au tout début, comme la période avant l'antiquité ou plus, le Droit se manifesta à travers les règles divines telles que les droits juif, musulman, et royal comme le Code d'Hammourabi en Mésopotamie ou égyptien avec les hiéroglyphes anciens. Dans ces cas de figure, ils relèvent des anciens textes codifiés découverts par les historiens du droit. Il s'en suit la production des divers textes de loi à travers le passé s'il ne faut citer que le Code civil promulgué en 1804⁴, modifié plusieurs fois par la suite dont une vague de codification de différentes lois s'en suit. Fortement débattu par la doctrine quant à son origine, de son rapport avec l'histoire, il convient de ne pas s'attarder là-dessus en appréciant le Droit comme l'ensemble des règles de portée générale et coercitive codifiées par le législateur quelles que soient leurs sources. Ainsi, « le droit né de la coutume est tout autant un mythe que le droit

⁴ Yvaine BUFFELAN-LANOR, Virginie LARREAU-TERNEYRE, Droit civil Première année, SIREY, 15^{ème} édition 2007, p. 17

conçu de toutes pièces par un législateur herculéen »⁵. La rédaction et la codification des règles juridiques impliquent à cet égard l'existence des travaux législatifs et notamment par les juristes. De ce qui précède, la loi a comme source la société. La vraie question qui se pose est de savoir qui est le titulaire apte à édicter des normes de droit dans une société donnée et à un moment donné ?

I. Légiférer, un pouvoir social: cas de la démocratie grecque

Comme la loi est d'origine sociale, il apparaît que le législateur provient de la Société. Pourquoi parler de la société grecque ? La civilisation grecque était marquée par une forme de démocratie. Étymologiquement «démós» ou peuple et «kratos» ou pouvoir, c'est le gouvernement du peuple.

La Grèce antique avec la cité Athénienne est l'une des civilisations anciennes formées d'érudit avancé dans les connaissances sociales, scientifiques, juridiques et bien plus. La spécificité qu'il faut relever de cette société c'est la prise de décision par participation directe des citoyens au vote, soit la démocratie directe.

Ainsi, des réunions de l'assemblée délibérative étaient constituées pour l'adoption de grandes décisions, en matière de justice et d'élaboration de la loi. Chaque individu est titulaire du pouvoir de faire la loi, ou de s'opposer à une proposition de loi. L'évolution de cette communauté étant le reflet de l'organisation et du fonctionnement de la société contemporaine avec un aperçu de l'idée de parlement, de représentativité, de la participation directe du peuple dans le processus législatif, et spécialement de l'assemblée délibérante. L'organisation de la cité est alors basée sur la souveraineté populaire.

En effet, le pouvoir de faire la loi appartient à chacun dans une communauté aussi évoluée dont les traits caractéristiques de l'assemblée moderne remontent à cette époque. Une proposition de loi par l'assemblée est appréciée comme la genèse de l'initiative populaire en démocratie directe, du procédé de délibération par vote à main levée, du système de remplacement des parlementaires absent par le système de mandat, et de la réunion à l'hémicycle. La civilisation athénienne a mis en place un bon système que le monde imitera plusieurs siècles plus tard. L'histoire a décelé que la pratique des réunions collectives sera une habitude et que c'est l'assemblée qui résume mieux la façon grecque de concevoir la

⁵ Jean-Louis HALPERIN, extraits de l'ouvrage « Le droit et ses histoires », Droit et société, 2010 (n° 75), p. 301

politique⁶. Non seulement dans le domaine politique, mais également judiciaire, la consultation et la souveraineté populaire assurent la portée générale, et concomitamment la représentative des lois grecques comme la manifestation de l'intérêt général. Ainsi la réunion en assemblée aboutissait à une délibération par un vote. En ce sens et comme dans système moderne, c'est la majorité démocratique qui l'emporte. Approuvée en séance publique, une décision s'applique ayant force de loi.

À cet effet, elle devient obligatoire et devrait être « irréversible » comme l'affirme José ANTOINE dans une publication intitulée « Participation directe et démocratie grecque. Une histoire exemplaire ? »⁷ Cette forme de démocratie de proximité maximise la participation directe des citoyens dans la vie de la cité. Comme le soutient l'auteur ci-présent, la conséquence immédiate permet d'apprécier les travaux de l'assemblée contrairement à l'époque contemporaine où le débat parlementaire n'a d'importance directe sur les citoyens et aux politiques face au parlement réduit à des chambres d'enregistrement des initiatives législatives des gouvernements⁸.

La démocratie directe comportant ses inconvénients majeurs liés à l'abus de majorité et la prise en considération de la minorité a bien évolué à l'époque contemporaine. Ainsi, il faut en déduire de cette situation qu'elle marque un tournant important dans le fonctionnement du pouvoir législatif démocratisé.

II. Le pouvoir législatif à travers la monarchie

La monarchie est le gouvernement d'un État par une seule personne dont monarque ou du roi. Le pouvoir se transmet par voie héréditaire contrairement à l'idée de République qui interdit ce procédé.

Dans la monarchie royale comme le cas de la Grande-Bretagne, rattacher à sa noblesse le pouvoir législatif relève du monopole du Roi ou de la Reine avec des conseillers qui sont les législateurs secondaires n'ayant comme privilège que le rôle de consultant. À ce titre, la Loi ne reflétait nullement la volonté générale, mais dont la force coercitive et obligatoire n'est plus à démontrer. Comment était la fonction législative de l'époque ? Face à cette interrogation, et considérant le caractère individuel de la loi royale en opposition avec les règles de portée générale, le pouvoir s'apparente à un aspect de la fonction législative moderne.

⁶ José ANTONIO et al. « Participation directe et démocratie grecque. Une histoire exemplaire ? Coll. « Institut des Sciences et Techniques de l'Antiquité », 2006, p. 75

⁷ Ibidem p. 75

⁸ Ibidem p. 189

Pour la France dans l'ancien régime vers le XVI^{ème} et XVII^{ème} siècle se met en place une monarchie absolue, une concentration de pouvoir est constatée. À la fois législateur juge et exécutant cette partie de l'histoire ne caractérise en effet la fonction législative telle qu'elle devrait l'être. L'arrivée du constitutionnalisme a apporté une consécration plus solennelle du pouvoir législatif dans la monarchie constitutionnelle, avec un rôle symbolique du Roi. En opposition avec la monarchie absolue, la monarchie constitutionnelle est une monarchie règlementée à travers l'ordre constitutionnel. Manifeste par l'existence d'une Constitution qui fixe des limites au pouvoir en place.

Pendant les périodes caractériser par une forte concentration de pouvoir a suscité par la suite le renouveau de la fonction législative par l'avènement de la théorie de séparation des pouvoirs.

Section II. La séparation des pouvoirs et avènement du pouvoir législatif

Dans un souci de clarté et de cohérence, il convient d'analyser l'origine du concept avant d'entamer sur la séparation elle-même

I. L'origine du parlement à la base de la séparation des pouvoirs

Pour parler de l'origine de la séparation des pouvoirs, l'histoire de l'Angleterre mérite un bref rappel avec l'apparition du parlement. Caractérisé par une monarchie absolue au XI^{ème} siècle, le monarque Guillaume le Conquérant avait pour coutume de solliciter les grands conseillers (Chambres des Lords plus tard) et la classe bourgeoise (Chambre des communes plus tard) au XIII^{ème} siècle dans le cadre de son pouvoir législatif et judiciaire⁹. Ayant acquis une certaine notoriété, ces conseillers se sont vus octroyer, petit à petit, des attributions législatives.

Cette époque a marqué l'avènement de la règle du « consentement à l'impôt », et le droit d'initiative parlementaire. Son attribution était principalement d'encadrer le pouvoir royal qui a reconnu l'importance de ces conseillers. En effet, la concertation entre le monarque et le parlement s'interprète comme la forme moderne de participation conjointe de l'exécutif et des Assemblées à l'élaboration de la loi.

⁹ Bernard CHANTEBOUT « Droit constitutionnel » SIREY, Paris 26^{ème} édition à jour août 2009, p. 93

À partir de 1689, la signature de la déclaration de droit ou « Bill of Rights » marque une séparation fonctionnelle sous réserve du droit d'initiative du Roi. Par conséquent, la fonction législative s'est détachée en partie de l'autorité d'un seul individu.

Cette histoire de la Grande-Bretagne affiche un tournant important dans l'histoire, car elle a abouti à la consécration constitutionnelle du pouvoir législatif et de la théorie de séparation des pouvoirs.

II. La séparation des pouvoirs : entre vertu et aménagement

Considérée comme un des piliers du Droit constitutionnel traditionnel, la théorie de la séparation des pouvoirs fait partie des grands principes du Droit public contenus dans toutes les Constitutions du monde. Elle est considérée comme une des sources principales du pouvoir législatif.

A. La séparation selon les pères fondateurs : John Locke et Montesquieu

Ce principe a été théorisé pour la première fois par John Locke au lendemain de 1688, basé sur l'analyse du pouvoir au sein du système étatique britannique. Il a consacré la séparation entre le pouvoir législatif, exécutif et fédératif pour contrecarrer l'abus de pouvoir¹⁰. Ayant connu un succès à l'époque, la distinction faite par John Locke ne prend pas en compte la justice comme une fonction propre à discerner des autres. L'essentiel était seulement d'établir la différence entre celui qui légifère et celui qui exécute, dont la monarchie de l'époque marque un trait caractéristique de la confusion et concentration du pouvoir.

Inspiré des travaux de John Locke, et du système britannique, le père fondateur Montesquieu a théorisé le principe dans son ouvrage « l'Esprit des Lois » en 1748, en affirmant que pour éviter un abus de pouvoir qui tendrait vers l'absolutisme et le despotisme¹¹, il faut que le « pouvoir arrête de pouvoir ».

Le sens donné à ce principe était d'éviter cet abus en préconisant trois fonctions distinctives avec le pouvoir exécutif, législatif et juridictionnel. Ainsi est apparue la séparation fonctionnelle des pouvoirs, une balise face à l'empiètement, entre l'exécutif qui applique la loi, le législatif qui édicte les règles et l'innovation par rapport à son prédécesseur John Locke, et la fonction juridictionnelle qui assure le respect des règles établies. Ceci conduit à la séparation organique, une distribution des pouvoirs entre assemblées

¹⁰ Ibidem

¹¹ Ibidem p. 94

représentatives pour le législatif, le chef de l'État et le gouvernement pour l'exécutif, et les tribunaux et juridictions pour l'autorité juridictionnelle.

La justification pratique de cette théorie, une des vertus à émettre, est la limitation naturelle des pouvoirs selon la conception de « frein et de contrepoids » ou « check and balances »¹². Ainsi, l'idée de séparation tendrait vers la conception d'équilibre du pouvoir qui est dans la force des choses, amenée à se confronter, en posant des limites les uns sur les autres.

Mais comme l'histoire l'a si bien montrée, une séparation stricte n'est pas envisageable, car elle mènerait à une paralysie des systèmes d'où la nécessité de la collaboration des pouvoirs essentiellement entre les organes exécutif et législatif¹³.

L'intérêt d'apprécier ce principe est qu'elle constitue une balise et l'origine des institutions modernes, de la fonction législative des parlements, en même temps sa forme moderne avec le bicamérisme.

Ce principe est la base même du droit public moderne avec la consécration constitutionnelle, et dans les dispositions internationales comme le prévoit par exemple l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 suivant lequel traité « toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a point de Constitution ». À l'heure actuelle, tous les États se prévalent de la séparation des pouvoirs.

B. Les limites et aménagements de ce principe

Confronté à la pratique, un décalage entre la règle et la réalité est à soulever. L'application stricte de la règle était anticipée pas son fondateur comme trop rigide, donc inapplicable. Ainsi une atténuation étant constatée justifie largement les incursions respectives de chaque organe dans les attributions des autres. À titre d'exemple concrète, le règlement autonome constitue un empiètement du gouvernement dans le domaine du parlement, car n'étant pas prise en application de la loi ou décret d'application. Considérant la nécessité de réaliser les programmes gouvernementaux, c'est devenu une pratique courante avec officialiser en France par la pratique de Décret-loi¹⁴. Le déclin du parlement dans l'histoire

¹² Philippe ARDANT, « Institution politique et droit constitutionnel » LGDJ, Paris 1989, p. 45

¹³ Ibidem

¹⁴ Ibidem p. 48

française est marqué par le transfert de compétences législatives à l'organe exécutif, pratique courante de nos jours.

L'autorité juridictionnelle, une appellation plus appropriée considérant le pouvoir comme lié à la politique, étant le troisième organe qui doit répondre à des exigences d'indépendance par rapport aux deux premiers qui, dans la pratique est condamné à collaborer. Elle contrôle et assure le respect de la loi pouvant constituer une arme dangereuse aux mains du juge qui ne devait pas créer le droit. Cependant, « le refus de la production judiciaire du droit » n'a été qu'une exception dans l'histoire¹⁵.

Aux files des années, le juge s'est vu reconnaître la possibilité de créer le droit à travers les jurisprudences sans que ce soit considéré comme un empiètement. Mais la frontière étant très restreinte entre participations à la création du droit reconnu et empiètement fait au pouvoir législatif.

Bon nombre d'aménagements peuvent être évoqués, mais l'important est que c'est la règle qui dicte les rapports entre l'exécutif et le pouvoir législatif avec les régimes modernes de séparation des pouvoirs. Après avoir rappelé l'origine du parlement et des fondements de la fonction législative, il convient d'appréhender la fonction législative malgache et l'institutionnalisation du parlement dans la Grande-Île.

¹⁵ Barberis MAURO, « Le futur passé de la séparation des pouvoirs », *Pouvoirs*, 2012, p. 10

Chapitre II. L'évolution de la fonction législative à Madagascar

Le droit malgache à demeurer essentiellement dans les coutumes et les us locaux. En effet, depuis la découverte de la Grande-Île par les explorateurs, la population autochtone était caractérisée par les Vazimba dont les règles de la société sont essentiellement des règles du droit naturel. À cette époque, il n'y avait pas de fonction législative en ce sens. Il a fallu ensuite attendre la période royale pour marquer la naissance des droits écrits et notamment avec les décisions royales. Droit d'origine notamment coutumière, l'histoire du droit malgache demeure un vaste chantier inexploré dans l'ensemble tant pour les historiens, les juristes, que les sociologues.

La fonction législative est caractérisée par l'intervention du Roi qui occupe tous les pouvoirs, et à cet égard la qualité de législateur assistée par des conseillers. Quelles sont les règles de droit durant la royauté? Il faut relever les codes qui ont marqué l'histoire de Madagascar, dont les « douze crimes capitaux » d'*Andrianampoinimerina* de 1881. Ce dernier fut marqué par la réglementation de l'alcool, de la pratique de sorcellerie et sur l'immunité et privilège même en cas d'infraction avec le « Tsy maty manota »¹⁶. Ensuite s'en suivent les premiers codes juridiques écrits de Ranaivalona I de 1828, de Radama II en 1862, et de Rasoherina en 1963. Le code des 101 articles du 18 Alakarabo du 3 septembre 1868 est le premier code de Ranaivalona II. Ces codes, bien que reflétant la réglementation de l'époque n'ayant pas connu d'importants succès par rapport aux codes qui s'en suivent. Ainsi l'histoire malgache a vu naître par la suite le code des 305 articles le 29 mars 1881 (talata 1 alakarabo), une des plus importantes et réputées parmi les sources du droit traditionnel malgache. Quant aux travaux législatifs, le procédé inhérent au cas malgache était le recours à l'institution du « Kabary » ou discours. Cette institution, propre à Madagascar a différentes acceptions comme une affaire, une chose importante, un jugement, ou une assemblée¹⁷. Elle est apparue avec le concept de royauté, résumé sous l'expression « ny andriana tamy ny andro tao aloha no tompo no nisehoany Kabary »¹⁸. Le discours royal ou Kabarin'Andriana s'apparente à la promulgation et la publication des règles qui régissent la société, d'où la loi applicable. Un exemple de Kabarin'Andriana portant sur le mariage dit « ny fanambadiana dia tsy

¹⁶ « Exposition : Histoire du droit malgache », Imprimerie nationale, Antananarivo, 1964, p. 7

¹⁷ Ignace RAKOTO, et al. « Corpus d'histoire du droit et des institutions. Les Vazimba et la société Vazimba », Université de Madagascar, Antananarivo, 1975, fiche 9, p. 1

¹⁸ Ibidem

fanambadiana marina ra tsy voasoratra amy ny Bokim-panjakana, fa vazo ihany »¹⁹, et signifie que le mariage doit faire l'objet d'un enregistrement dans un registre officiel pour être valide, à défaut il en sera vain. Le Kabary est selon Louis MOLET « le noyau de corpus juridique écrite et constitue un jalon de départ pour l'histoire du droit et des institutions de Madagascar »²⁰, source importante du droit malgache.

La fonction législative de l'époque est un caractère royal. Nonobstant, les relations le Roi et ses conseillers peuvent s'interpréter comme un des rapports entre le parlement et l'exécutif actuel. Bien que n'ayant aucun pouvoir de décisions, mais seulement à titre consultatif, ces personnes influent considérablement sur les lois à adopter par le Roi, notamment par la sagesse de leurs observations. C'est comme si ces personnalités délibèrent les décisions du Roi. D'où, il en résulte que le pouvoir législatif appartient à sa majesté, mais dont la fonction législative est partagée. En ce sens, il arrive qu'un avis défavorable de ces conseils puisse susciter l'inapplication d'une règle. Puis, l'arrivée du premier ministre lui a conféré des attributions législatives. Ce fut le cas RAINILAIARIVONY.

Le droit malgache ne se résume pas à l'avènement des codes royaux. Les coutumes s'appliquaient bien avant, et au même titre que ces règles tel qu'il est consacré par les codes des 305 articles²¹, pendant le gouvernement royal. De ce qui précède, l'origine des normes en vigueur ne relève pas spécifiquement d'un législateur bien déterminé, bien que ce soit le cas pour les codes. Cependant, les coutumes apparaissent sans qu'il soit nécessaire de déterminer la personne qui légifère. Par la suite, il convient d'étudier la période coloniale après la fin de la royauté à Madagascar.

¹⁹ « Kabary nataon-DRANAVALOMANJAKA mpanjaka ny Madagaskara tamy ny ambanilanitra tao Andohalo », Presin'ny mpanjaka ny Madagasikara, Antananarivo 29 mars 1881, p. 25, discours numéro 53

²⁰ Louis MOLET dans la « source et tendance du droit moderne à Madagascar », dans le « Journal Canadien des études africains » Montréal, I- mars 1968 p. 126

²¹ Art.263 « Les lois et coutumes anciennes, et jusqu'à ce jour observées, alors même qu'elles ne figuraient pas parmi les présentes, restent en vigueur, et doivent être appliquées à l'égard lois écrites réunies dans le présente Codes », Codes des 305 articles

Section I. L'aspect du bijuridisme du temps de la colonisation

Dans l'histoire coloniale, les colonisateurs ont imposé leurs réglementations sur le territoire malgache. La soumission de la population locale à une législation étrangère était l'objectif des colons. Nonobstant, l'existence du droit traditionnel de l'État malgache, de sa nationalité, de sa culture et de pratiques divergentes de chaque ethnie en vigueur, a donné naissance à une coexistence de deux règles juridiques applicables à deux sujets de droit distincts ; d'où le bijuridisme ou du moins un aspect.

Ce concept implique « l'expression simultanée d'une norme dans deux traditions juridiques »²² qu'il convient d'approfondir plus amplement ci-dessous. D'où, le droit malgache traditionnel et coutumier s'applique aux indigènes malgaches et le droit métropolitain ou d'origine française régit les colonisateurs sur le territoire national.

I. Le droit indigène et colonial pendant la colonisation

Le droit malgache colonial était essentiellement caractérisé par le droit méridien imposé par les Rois et Reines issus de la capitale. Notons que la monarchie méridienne a imposé des règles qui ne s'appliquent qu'aux conquêtes des souverains de l'époque (Bétsileo, Betsimisaraka, Sihanaka, etc.), et qui échappent totalement aux régions du nord (Sakalava et Tankarana), du sud à partir d'Ihoso et au-delà, les Bara, les Tanosy, les Mahafaly et les Tandroy²³. Ceci s'explique par la résistance de certains royaumes face à l'invasion méridienne alors que d'autres ont largement succombé.

Le maintien et la reprise des traditions malgaches comme celui de la monarchie méridienne étaient un moyen d'asseoir la domination des colonisateurs²⁴. Consciente de l'inadéquation des lois métropolitaines françaises, l'époque coloniale marque l'uniformisation du droit malgache sur tout le territoire national. D'un côté, le droit traditionnel dans toutes ses sources et principalement le code des 305 articles, formait le droit applicable aux citoyens malgaches privilégiés et les indigènes, ne bénéficiant d'aucun traitement de faveur auquel ils étaient soumis au code de l'indigénat dont la violation entraîna des sanctions ainsi que des punitions sévères d'un autre côté.

²² « Énoncer l'indicible : le droit entre langues et traditions », Revue internationale de droit comparé. Vol. 52 N°4, Octobre-décembre 2000, p. 785

²³ Louis MOLET, « source et tendance du droit moderne à Madagascar », dans le « Journal Canadien des études africaines » Montréal, I- mars 1968, p. 127

²⁴ Jean FREMIGACCI, « l'Administration coloniale : l'aspect oppressif » p. 209

Ainsi deux législations concurrentes furent en vigueur pendant les périodes coloniales pour Madagascar comme pour les autres États pendant la colonisation en Afrique, d'où l'implication du concept de bijuridisme.

La législation malgache de l'époque était assise sur deux règles juridiques qui peuvent se confondre ou s'opposer, mais ne posent en rien de problèmes à ce qu'elles visent deux sujets de droit distincts. Le vrai problème rattaché à ce concept relève de la langue et des cultures. Son analyse ouvre à des études lexicales et sémantiques pouvant prêter à confusion en fonction des cas. Reprenons la définition citée ci-dessus, soit « l'expression simultanée d'une norme dans deux traditions juridiques », le cas échéant le Canada avec le droit civil hérité du droit français et un autre système celui de la Common Law à la suite de la colonisation²⁵.

Présentant des similitudes nuancées avec le Canada, dans un État où repose deux systèmes juridiques ou le droit citoyen et indigène de tradition malgache, en parallèle avec le droit français de tradition romano germanique, une interférence entre les règles peut soulever des problèmes. La coexistence de deux langues ou le bilinguisme et de deux cultures distinctes (ou biculturalisme) est peu s'avérer être un obstacle à un travail législatif pendant cette époque. Non seulement le droit méridional prend en compte les coutumes et usages locaux des différentes ethnies sous l'appellation « fomba » en application du code des 305 articles, mais il doit en même temps s'inscrire dans la loi coloniale.

Quelle loi appliquer à tel ou tel cas ? C'était toute la difficulté des juridictions en place, se heurtant à une interprétation avec « Les représentants économiques et financiers formés de 50 membres (25 Français, 25 Malgaches), chargés de l'élaboration des lois et de l'aménagement du territoire »

La colonisation a suscité auprès de la population autochtone des valeurs comme le nationalisme et le patriotisme pendant la colonisation. Cette situation a effectivement renforcé l'application du droit malgache existant, notamment la coutume et pratique, le code de 101 et de 305 articles face aux règles juridiques étrangères. Des problèmes se posent donc, comment identifier le législateur ? Un travail législatif relève de quelle autorité ?

²⁵ Mathieu DEVINAT, « Le bijuridisme et le bilinguisme canadiens : des idéaux sous tension », Revue française de linguistique appliquée 2011, Vol. XVI, p. 36

II. Le législateur avant l'indépendance de 1958

L'aspect pragmatique se rattachant au bijuridisme relève de la difficulté rencontrée vis-à-vis de la fonction législative. En effet, il paraît censer d'affirmer qu'un dualisme juridique implique deux législateurs distincts, sujets à débat controversé. Pour cela, il faut se référer à l'histoire coloniale et plus précisément à l'administration coloniale malgache en ce qui nous intéresse. Au sommet de la pyramide administrative se trouve le Gouverneur général chargé de l'administration centrale qui assoie tous les pouvoirs tant politique, administratif que législatif en légiférant ou en promulguant des arrêtés pris en conseil d'administration, et ce, tout en contrôlant la législation métropolitaine.

Ensuite interviennent les provinces jusqu'en 1931. Les régions et districts se subdivisent en canton où chaque chef est délégataire du pouvoir réglementaire. La fonction réglementaire du gouverneur étant une attribution déléguée en la personne des parlements français, et autonome en raison de la libre administration de l'autorité locale. Ensuite, intervient « des représentants économiques et financiers formés de 50 membres dont la moitié étaient des citoyens malgaches ». Ils s'occupent de l'élaboration des lois en particulier dans les domaines financier et économique, soit le législateur de l'époque.

Cependant, après avoir soulevé le bijuridisme, ce concept mène à la question suivante : est-ce qu'il y a deux législateurs qui ont élaboré le droit métropolitain et le droit malgache s'il faut tenir compte de la colonisation ? La réponse peut apparaître simple, considérant les colonisateurs comme détenteurs du pouvoir arbitraire et de la mise en place de ces représentants mixtes. La logique serait qu'il ne peut y avoir qu'un seul législateur qui détermine quelle règle devrait être appliquée à quelle société. Néanmoins, comme ce qui vient d'être mentionné, le droit malgache montre qui peut s'apparenter au monarque méridional du temps de la royauté ou d'un législateur divin pour les coutumes. En ce sens la reconnaissance de ce droit spécifique aux Malgaches, implique de se référer à l'intention du législateur, dans le cas d'une interprétation par les juridictions coloniales à titre d'illustration, qui n'est pas forcément confondue en la personne des représentants, soit l'acceptation d'un législateur secondaire.

En résumé, tout en balançant les deux arguments, le concept de législateur secondaire n'intervient qu'à titre exceptionnel et dont le temps de la colonisation est une situation d'exception. La présence d'un ou plusieurs législateurs en fonction de la dualité ou de la pluralité des règles applicables semble tenir debout. N'empêche que ce sont les représentants tels qu'ils sont nommés par l'administration coloniale qui occupent ce rôle à juste titre.

Section II. Le mimétisme après l'indépendance

Le vote de la première loi constitutionnelle a eu lieu le 14 octobre 1958 par le congrès des assemblées provinciales²⁶, et qui fixe les modalités relatives à la mise en place de la Constitution, à savoir son élaboration, l'assemblée constituante et du comité consultatif constitutionnel. Avant l'adoption de la première loi fondamentale, l'exercice législatif avait déjà commencé à s'engager par l'organe ad hoc ou assemblée constituante.

L'accession à l'indépendance a des incidences tant institutionnelles, organisationnelles et fonctionnelles sur le territoire malgache. En effet, influencé par le système étranger et des pratiques juridiques des colons, l'État malgache consacre et intègre pour la première fois, la fonction législative sous la consécration constitutionnelle avec l'adoption de la Constitution de la première République du 29 avril 1959. La loi fondamentale a mis en place les institutions de la République par emprunt au système français. Il disposait des institutions modernes dont le président de la République, chef du gouvernement, de l'Assemblée Nationale et le Sénat qui forment le parlement, ainsi que du Conseil supérieur des institutions²⁷.

Sur ce, l'avènement du constitutionnalisme a mis en place ladite fonction dans l'État républicain de Madagascar. Force est de constater que l'indépendance de 1960, ne constitue guère une indépendance totale envers la France, mais revête une forme de dépendance qui se perpétue même à l'époque contemporaine. Ceci se manifeste par le mimétisme qu'il convient d'approfondir.

²⁶ Chronologie relatif à la première Constitution, Jean du Bois de GAUDUSSON et al. , « Les Constitutions africaines » publiées en langue française, tome 1, la documentation française, p. 134

²⁷ Art.4 de la Constitution de la première République du 29 avril 1959

I. Le système malgache calqué sur le modèle français

Le mimétisme est la reproduction machinale des gestes, des attitudes d'autrui²⁸. Considérant la domination française du temps de la colonisation, le système colonial français représentait une idéale qu'il fallait imiter pour les pays colonisés de l'Afrique. Le contexte de l'époque peut justifier en effet, l'emprunt envers le système français. Ceci s'explique du faite qu'au lendemain de l'indépendance, les pays colonisateurs ont laissé libre choix aux pays d'Afrique colonisés entre une indépendance effective dans l'organisation et le fonctionnement et celui d'accompagner ou d'assister ses derniers jusqu'à ce qu'il accède à une autonomie effective. D'où il s'en suit cette idée de modèle sur lequel il faut faire référence.

Ainsi, la loi fondamentale s'est inspirée de la Constitution française de la V^{ème} République, par le même ordre la fonction législative. À cet égard, les illustrations ne manquent point : comme le mandat du président de la République d'une durée de 7 ans prévue à l'article 9 de la première Constitution comparable à celui de la Constitution française de 1958²⁹, la fonction législative rationalisée adoptée pour la première fois par la France dans la Constitution de l'époque, et bien d'autres qui peuvent faire l'objet d'une liste non exhaustive.

Pourquoi recourir au mimétisme ? L'efficacité des systèmes étrangers constitue un modèle de référence pour l'adoption de nouvelles réformes : la forme républicaine et la Constitution par exemple. Le parlement malgache dans l'exercice de ses fonctions forme une transposition parfaite du modèle français. Les conséquences sont telles que les droits étrangers sont appliqués par le législateur dans les pays africains nouvellement indépendants.

Qu'en est-il du droit traditionnel face à ce nouveau droit ? Qu'est-ce qui différencie le travail législatif durant la colonisation et l'époque postcoloniale ? Ces nouvelles règlementations empruntées en partie du modèle étranger satisfont-elles effectivement chaque société des États nouvellement indépendants ? Toutes ces questions ont droit à une réflexion. Le fait est que l'emprunt des pratiques et des institutions étrangères impliquent la mise en vigueur de leurs règlementations sur le territoire national par le législateur qui en privilégie ce dernier.

²⁸ Définition donnée par « le petit Larousse » Paris, 2010

²⁹ Jean du Bois de GAUDUSSON et al. , « Les Constitutions africaines » publiées en langue française, tome 1, la documentation française, p. 135

Ainsi Michel AILLOT, en se référant à l'intention des législateurs africains et malgaches, affirme que les « législations n'étaient pas destinées à africaniser le droit moderne, mais plutôt à faire évoluer les sociétés traditionnelles dans une direction européenne »³⁰.

Par la suite, le mimétisme affecte également le législateur d'après la colonisation. Toutefois, le législateur malgache a aidé à accorder une place au droit traditionnel (l'expression relative au droit avant l'indépendance par opposition au droit moderne, post indépendant), comme la considération du mariage coutumier dans la législation malgache à titre d'exemple. Sur ce point, le même auteur en avançant la résistance du droit traditionnel au droit moderne pendant et après l'époque coloniale, prouve la sagesse du législateur à vouloir maintenir certaines pratiques coutumières relatives au divorce, au droit foncier et ainsi de suite, en affirmant : « convaincus de la nécessité de moderniser leur droit... ils veulent forger un droit moderne, mais un droit moderne authentiquement africain ou malgache »³¹.

Le droit traditionnel malgache étant devancé par la législation française au sein de la société malgache, il subsiste en partie à travers la volonté du législateur à tenir stable certaines dispositions du droit coutumier. Cette situation permet de déduire que le mimétisme est un phénomène normal, ne présentant nullement un caractère absolu allant même à annihiler le droit malgache préexistant, et dans la société en évolution, répond à cette exigence. Cette situation nous conduit à analyser la consécration du bijuridisme après la colonisation.

II. Le Parlement et les travaux législatifs dans les Républiques malgaches

L'accession de Madagascar à la forme républicaine prévalut par de nombreux États africains fraîchement indépendants, marque le point de départ de la fonction législative moderne contrairement à la fonction législative traditionnelle ou archaïque. Il en résulte d'analyse successivement, l'évolution du parlement malgache, des travaux législatifs ou de la loi, et la fonction elle-même en temps normal et en temps de crise ou en phase de transition.

³⁰Contribution Michel AILLOT dans l'ouvrage collectif, Jean POIRIER et al. , « Etudes de droit africain et de droit malgache », Université de Madagascar, p. 248

³¹ Ibidem p. 256

A. L'évolution de l'institution du parlement à Madagascar

L'institution du parlement à Madagascar reflète le mimétisme institutionnel qui s'est petit à petit mis en place au moment de la décolonisation de 1946 jusqu'à son institution en 1959, avec la Constitution de la première République. L'évolution du parlement diverge quant à la mise en place des deux institutions : de l'Assemblée Nationale, la chambre basse ; et du Sénat, la chambre haute du parlement.

Pour se faire, rappelons-nous d'une brève histoire. Les assemblées provinciales et un conseil représentatif ont été instaurés par le décret français de 25 octobre 1946, ont ainsi permis la formation des institutions modernes. Pour l'Assemblée Nationale, ce groupe de personnes s'est transformé en assemblée constituante et législative chargée d'adopter la première Constitution, promulguée le 29 avril 1959.

Ayant pris de l'avance sur le Sénat instituée après l'adoption de la Constitution originaire, l'existence de cette institution revêt d'un caractère plus stable que celui du Sénat. La première République favorable au régime parlementaire est marquée par l'acceptation du système bicaméral institué par la loi fondamentale³², le modèle de référence des États à l'époque, emprunté naturellement du modèle français. La première République marque effectivement le début de la fonction législative d'importance considérable justifiant le bicaméralisme. Le modèle institutionnel s'est perpétré avec la troisième et la quatrième République. La deuxième République y déroge avec la réduction du parlement à la forme monocamérale avec un régime présidentiel.

Qu'est-ce qui a favorisé la suppression du Sénat pendant la seconde République ? Considérant l'importance du travail législatif à la suite de la première, et les efforts du parlement dans la légiférations, il résulte que la seconde chambre aurait dû subsister. Alors que l'histoire prouve le contraire, il demeure plus juste d'affirmer que cette initiative prend la forme d'essai expérimentale afin de trouver la meilleure forme adéquate au cas de Madagascar qui manque de maturité et influencer par le régime en place . La loi 98-001 du 8 avril 1998 portant révision de la Constitution prévoit la création du Sénat n'étant fonctionnelle qu'en 2001. Mais comment trouver la forme parlementaire appropriée au cas malgache ? Pour ce faire une analyse des avantages et des inconvénients du Sénat mérite une attention particulière.

³² Art.4, de la Constitution de la première République du 29 Avril 1959, relatif aux institutions politiques

Mainte fois rappelée par la doctrine, la forme bicamérale répond à des exigences de technicité dans les examens des textes et constitue une contrebalance face à l'abus de l'AN, et limite le pouvoir mieux que le monocamérisme³³. L'importance du Sénat pour Madagascar est une prise en compte de la décentralisation, considérant qu'il représente en partie les collectivités territoriales décentralisées ainsi que les organisations économiques et sociales.³⁴ En effet, cette représentativité émane de ce système où un tiers des membres sont nommées par le Président de la République tandis que les deux tiers restants sont élus par un suffrage universel indirect. Lié à la mise en place d'une décentralisation effective, le retour de l'institution sénatoriale sous la 3^{ème} République semble se justifier.

En dépit des avantages du bicamérisme, l'inconvénient majeur est lié au coût financier lié à l'institution et le fonctionnement du Sénat. Sur ce point, Madagascar ne devrait-il pas reconsidérer le monocamérisme face à la difficulté financière du pays dans la lutte contre la pauvreté ? Ne serait-il pas préférable de renforcer l'AN en manque de moyens matériel, financier et technique dans la réalisation du travail législatif ? La réponse a l'air de se pencher vers une réponse négative compte tenu des enjeux en cause évoqués ci-dessus.

B. La fonction et le travail législatif, et institutionnalisation du bijuridisme

Comme le droit malgache est essentiellement coutumier, l'accession les Républiques successives a marqué la codification des textes et des lois. Le droit portait essentiellement sur les règles existantes et sur les nouvelles réformes apportées par la forme étatique. C'est la colonisation qui favorise le bijuridisme. Sous forme de néocolonialisme, la loi malgache emprunte deux traditions juridiques distinctes, la loi française s'interjetait avec celui du droit malgache originel.

³³ Olivier DUHAMEL, « Droit Constitutionnel et institution politique », Seuil, Paris, février 2009, p. 715

³⁴ Art.81 « Le Sénat représente les Collectivités Territoriales Décentralisées et les organisations économiques et sociales. Il comprend, pour deux tiers, des membres élus en nombre égal pour chaque Province, et pour un tiers, des membres nommés par le Président de la République, pour partie, sur présentation des groupements les plus représentatifs issus des forces économiques sociales et culturelles et pour partie en raison de leur compétence particulière » de la Constitution de la IV^{ème} République du 11 décembre 2010

Les règles adoptées reflétaient dès l'identité de deux systèmes juridiques transposés en une seule règle. « Le droit positif procède d'un système juridique à majorité civiliste avec une très forte empreinte de droit coutumier »³⁵. La codification dans les débuts des expériences républicaines malgache portait essentiellement sur les règles préexistantes. L'importance de la charge des travaux incombant au législateur était de taille, considérant qu'il fallait réécrire les textes et ce, en langue française.

Toute la difficulté du travail législatif de l'époque était avant tout cette réécriture. La recherche de nouvelles règles coutumières et des pratiques existences, et la création de nouvelles tenaient à l'institution. Ces règles portaient principalement sur la vie en société avec le Code civil, sur la justice comme la promulgation du Code pénal avec l'ordonnance n°62.013 du 10 août 1962, et sur la police comme le code de justice militaire sous l'ordonnance n°62.106 octobre 1962. Retracer tour à tour tous les textes demanderait de longues années d'études, l'essentiel est de définir la qualité du travail législatif de l'époque. Il convient donc de se rattacher au bijuridisme et des problèmes qu'il soulève. La première République avait abouti à une réglementation laborieuse basée sur des recherches faites par des commissions d'enquête, instaurées dans les provinces successives dont les rapports servaient de base à la rédaction législative.

Nombreuses sont les règles relatives à l'institution moderne, mais il serait plus judicieux d'analyser la loi fondamentale et les procédés de révision dans les Républiques principales. La base de l'étude pose comme postulat que l'efficacité d'une règle dépendant en partie des procédures législatives adoptées. Comment procéder à l'élaboration et la révision de la Constitution à Madagascar ?

La première Constitution émane d'une assemblée habilitée à cet effet pour assurer les fonctions nécessaires avant la mise en place du parlement malgache comme il a été dit plus haut. Il est chargé d'élaborer un projet de Constitution ou de loi constitutionnelle. Le cas échéant, deux lois constitutionnelles³⁶ ont donné naissance à la Constitution. La première République ne pose aucune difficulté en soit, dans la procédure. Le vrai problème est constaté dans la seconde et la troisième République avec la Constitution du 31 décembre 1975 et celle du 18 septembre 1992. La première et notons-le, a été approuvée par un plébiscite

³⁵ Laza Eric ANDRIANIRINA, « Sociogenèse du constitutionnalisme malgache », Bulletin de l'Académie Malgache, XCI/2, 2012-2013, p. 239

³⁶ Ibidem

constituant, faisant intervenir le peuple normalement titulaire du pouvoir constituant originaire.

Ce procédé est qualifié non démocratique où le gouvernant bénéficie du pouvoir constituant originaire. En plus de cela, le plébiscite présidentiel porte sur l'approbation du capitaine de corvette Didier Ratsiraka comme Président de la République, le référendum sur la charte de la révolution socialiste malgache ou « Boky mena », l'approbation de la Constitution, objet d'une soit disons référendum, s'opère à travers un seul vote, approuvé le 21 décembre 1975³⁷. Alors que ces procédés devaient se pratiquer séparément, son adoption paraît fort critiquable.

Ensuite intervient celle du 18 septembre 1992 qui marque par la suite, une succession de Constitutions dont les révisions ne sont pas conditionnées par l'exigence de la société, mais constituent un prétexte de légitimation de pouvoir. Un académicien soutient même l'existence d'une « fraude à la Constitution », par l'adoption de la loi fondamentale de 1992 en soutenant une véritable réécriture de la Constitution que la IV^{ème} République aurait dû remonter à cette époque³⁸.

L'analyse des Constitutions présente un certain intérêt à appréhender plus tard. De telles réalités montrent l'essence de la procédure législative ou constituante dans la vie de la société qu'il convient d'approfondir plus bas.

³⁷ Chronologie relatif à la première Constitution, Jean du Bois de GAUDUSSON et al. , « Les Constitutions africaines » publiées en langue française, tome 1, la documentation française, p. 135

³⁸ Laza Eric ANDRIANIRINA « Les problématiques saillantes du constitutionnalisme malgache », Coordonnateur des travaux de la journée d'études sur « La Constitution à Madagascar : ce qu'en disent les spécialistes », article paru dans le journal « L'express de Madagascar » dans le « Courrier des lecteurs »

Partie II. L'approche critique vers une fonction législative appropriée au cas malgache

L'avènement de la IV^{ème} République s'apprécie comme une nouvelle ère et s'ouvre tel un vaste chantier orienté vers toutes les possibilités pour de nouvelles réformes. Dans cette seconde partie, une approche plus critique et analytique permet d'appréhender la fonction allant d'un trait caractéristique général jusqu'aux détails qui en font sa spécificité. D'où plusieurs questions se posent : quel est l'état actuel de la fonction législative ? L'exercice de la fonction rencontre-t-il des obstacles majeurs ? Et par conséquent s'en suit, la question sur les perspectives d'amélioration de ladite fonction en espérant atteindre un changement aboutissant à une fonction législative appropriée au cas malgache.

Chapitre I. L'état de la fonction législative contemporaine malgache

Comparée à ses précédentes, la IV^{ème} République vient à peine d'être instaurée en 2010, ce qui permet d'affirmer sans l'ombre d'un doute que soit des changements radicaux ont vu le jour, ce qui n'est pas le cas, soit elle n'a pas évolué autant et c'est le cas actuellement.

Section I. Une Constitution fluctuante, base de l'activité législative

La fonction du parlement est une attribution à consécration constitutionnelle dont la loi fondamentale demeurée la principale source du droit parlementaire, avec la loi et le règlement intérieur de chaque assemblée³⁹. Relative à l'organisation et au fonctionnement de l'État, elle tourne essentiellement autour des trois pouvoirs : exécutif, législatif et juridictionnel. Ainsi l'état de la fonction législative doit prendre en compte la Constitution malgache. Compte tenu des pratiques depuis l'indépendance, l'expérience constitutionnelle malgache à donner naissance à plusieurs lois fondamentales révisées et amendées plusieurs fois pour aboutir à celles de la IV^{ème} République.

De ce qui précèdent, la fonction législative malgache à comme base une loi fondamentale en mutation perpétuelle, ce qui implique des répercussions tant sur les institutions politiques que les fonctionnements de ces dernières. Les instabilités politiques à la suite des différentes prises inconstitutionnelles du pouvoir modifient, par la même occasion,

³⁹ Pierre AVRIL, Jean GICQUEL « Droit parlementaire », Montchrestien, 2^{ème} édition, EJA, Paris, 1996, p. 3

l'orientation des lois. Par orientation, il faut entendre que les règles normatives sont favorables au pouvoir en place.

Notons la fonction de légitimation du pouvoir de la loi fondamentale, la qualité des Constitutions successives laisse à désirer, alors qu'elle reflète le travail législatif du parlement, soumise au référendum.

Ainsi la fragilité de la Constitution à s'effondrer à chaque coup d'État, illustrée par les différentes Constitutions de la 3^{ème} République, conduit à un doute sur l'avenir de la fonction législative, sur ce qu'elle devrait être ; si l'État bénéficie d'une loi fondamentale digne de ce nom, reflet d'un travail législatif efficace. Que reproche-t-on à la Constitution de la IV^{ème} République de Madagascar ?

D'un côté, c'est la fragilité en tant que base du pouvoir législatif, face à l'instabilité politique et la prise de pouvoir antidémocratique en place qui est à remarquer. L'adoption de la dernière loi fondamentale s'est effectuée dans un contexte de crise sociopolitique profonde et « n'apporte pas d'innovation substantielle par rapport à la précédente⁴⁰, mais seulement un moyen de légitimation du pouvoir issu d'une insurrection, comme le montre l'expérience de la 3^{ème} République.

D'un autre côté, il ne faut pas négliger que l'État malgache a changé plus de trois fois sa Constitution en 18 ans, pendant la 3^{ème} République avec comme exemple la loi fondamentale du 18 septembre 1992, révisée par les lois constitutionnelles de 1998 et de 2007, et celles de la IV^{ème} République. Comprendons que le retour au bicamérisme, un trait caractéristique de cette République, conduit à une métamorphose dans la fonction parlementaire, avec l'instauration effective du Sénat en 2001.

Il est à noter que la fonction législative doit reposer sur une base stable tout en étant digne d'être appelée loi fondamentale. La Constitution étant abordée, le rapport entre les pouvoirs exécutif et législatif mérite d'être appréhendé par la suite.

⁴⁰ Laza Eric ANDRIANIRINA, « Sociogenèse du constitutionnalisme malgache », Bulletin de l'Académie Malgache, XCI/2, 2012-2013, p. 248

Section II. L'exécutif à statut privilégié en défaveur du parlement

Le système malgache basé sur un régime politique mixte privilégie l'exécutif au pouvoir législatif. En effet, ceci s'explique par une consécration légale, un statut fort qui atténue largement la séparation des pouvoirs dans l'acception de contre-pouvoir. À titre d'illustration, le droit de dissolution de l'Assemblée Nationale par le président de la République⁴¹ relève de sa seule appréciation, alors que le parlement a comme arme la mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement⁴², qui doit démissionner à défaut de confiance du parlement.

Les rapports entre exécutif et législatif sont favorables au premier sur tous les plans et notamment en matière législative, à tel point que le principe sacro-saint de la séparation des pouvoirs semble fortement critiquable où une interrogation sur son efficacité peut être soulevée.

Pourquoi l'exécutif est-il doté d'un tel statut ? C'est le résultat du mimétisme érigé pendant la colonisation. Renforcé largement par le parlementarisme rationalisé, nous assistons largement à un exercice conjoint de la fonction législative. Tant le parlement que l'exécutif occupe un rôle primordial dans le processus législatif, soit un acteur clé de la fonction législative. Ce fort caractère statutaire conduit à la domination de l'exécutif sur le parlement dans le cadre de ses attributions.

Section III. La domination de l'exécutif sur le parlement

Le déclin du parlement dans ces attributions a marqué la France dans le passé. Madagascar a perpétré ce phénomène par la domination de l'exécutif qui se manifeste vaguement sur divers aspects. L'initiation de la loi ne relève plus du seul monopôle du parlement, mais partager avec l'exécutif sur l'intervention du premier ministre pour « les projets des lois » et les parlementaires avec « la proposition de loi » telle qu'elle est prévue par la Constitution⁴³. L'attribution classique des assemblées étant d'initier et de voter la loi, alors que la rationalisation d'origine britannique, depuis son adoption par la loi fondamentale française de 1958, a eu pour effet la prolifération des projets de loi sur les propositions de loi.

⁴¹ Art.60 « Le Président de la République peut, après information auprès du Premier Ministre, et après consultation des Présidents des Assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée Nationale », Constitution de la IV^{ème} République.

⁴² Art.103 « L'Assemblée Nationale peut mettre en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure »,

⁴³ Art.86 « L'initiative des lois appartient concurremment au Premier Ministre, aux Députés et aux Sénateurs. »,

En un mot, il apparaît que l'initiative législative est le domaine dépossédé des parlementaires, où l'exercice est majoritairement occupé par le pouvoir exécutif.

Ensuite intervient le domaine de compétences respectives ou le parlement, dans ses fonctions se trouve limitées par une compétence d'attribution fixée par la Constitution de la IV^{ème} République dont l'article 88 détermine une liste non exhaustive du domaine de la loi organique. L'article 95 pour la loi ordinaire qui fixe des règles et détermine les principes et la Loi de finances. C'est la solution apportée par le constituant français à l'arrivée de la V^{ème} République par rapport au travail législatif important qui présente quelques imperfections, sur laquelle le parlement avoue son incompétence technique⁴⁴. A cet égard il est préférable de « voire le parlement faire quelque bonnes lois dans un domaine limité que beaucoup de mauvaises lois »⁴⁵.

La différence entre les deux organes politique se trouve par rapport au domaine réglementaire autonome. Une séparation stricte du domaine de la loi et du règlement autonome a été instaurée sans que la délimitation du domaine réglementaire n'ait été définie clairement⁴⁶. L'intervention de l'exécutif dans un champ aussi vaste élargit la faussée qui les sépare. Pouvant susciter des interrogations, cette séparation respectée en droit malgache est très atténuée en Droit français.

Un élément essentiel, à ne pas omettre, est la possibilité pour le président de la République de légiférer par voie d'ordonnance en cas de circonstance d'exception⁴⁷, d'état d'urgence et de nécessité nationale. Dans ce cas de figure, le parlement délègue sa compétence législative par le biais d'une loi d'habilitation, alors qu'auparavant, la formalité consistait à ce que le chef de l'exécutif prend une décision en amont, à charge pour les deux assemblées d'octroyer son assentiment par une ratification en aval.

⁴⁴ Jean-Marie COTTERET, « Le pouvoir législatif en France », LGDJ 1962, p. 57

⁴⁵ Ibidem, p. 78

⁴⁶ Art.97 « Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire. Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décret pris après avis de la Haute Cour Constitutionnelle ». Constitution de la quatrième République du 11 décembre 2010

⁴⁷ Art 61. « Dès la proclamation de l'une des situations d'exception précitées, le Président de la République peut légiférer par voie d'ordonnance pour des matières qui relèvent du domaine de la loi. » Constitution de la quatrième République du 11 décembre 2010

Chapitre II. Les maux rattachés à l'exercice de la fonction législative

Les obstacles rencontrés dans l'accomplissement des rôles des assemblées revêtent un caractère classique et ancien, dont la doctrine a maintes fois relevé ses cas. L'ère de la Constitution, par la même occasion, a institutionnalisé des limites justifiées. Pour être plus explicite, les entraves sont d'ordre personnel et constitutionnel avec l'irrecevabilité financière et matérielle, et d'ordre politique avec la loi des parties

Section I. Le problème lié à la personne du parlementaire

Une des entraves majeures à la fonction législative à révéler, est relative à l'attitude des parlementaires par rapport à sa fonction législative. Elles laissent à désirer et sont présentes au sein des assemblées parlementaires et même à travers les différents ministères. Plusieurs situations ont besoin d'une analyse approfondie, dont la recherche d'intérêt personnel et le défaut de projet de société portant un apport législatif, ainsi que l'insuffisance des compétences nécessaires à la réalisation d'un bon travail dans la conception des normes.

I. La primauté des intérêts privés sur l'intérêt public

D'un point de vue général, l'accès à un mandat parlementaire notamment pour les députés, est une occasion rare pour satisfaire l'intérêt privé. Le parlement bénéficie et réclame même des avantages indéniables : les tickets carburant, les véhicules administratifs, et diverses indemnités. Bénéficiant d'immunité et de privilèges de juridiction, ces avantages leurs confèrent plus de possibilités dans la recherche d'intérêt privé, tant bien même que l'intention du constituant sur cette disposition était d'assurer pleinement l'exercice leurs fonctions.

Il dégage de la constatation pratique que la revendication de ces avantages est la préoccupation majeure des parlementaires, alors que la qualité du travail législatif apparaît dubitative. En fait, l'institution elle-même est une sphère favorable à la politique⁴⁸, à tel point qu'il y a confusion entre l'intérêt personnel et professionnel.

⁴⁸ Ibidem, art. 40

La descente auprès des deux assemblées a permis de renforcer ces dires, dont bon nombre des citoyens s'accordent à cet égard. C'est un sujet de discussion assez polémique auprès de la population ainsi que dans les médias. C'est l'un des maîtres mots qui mine et entrave l'évolution législative à Madagascar. Cette circonstance connaît des effets négatifs sur la fonction législative à un point que le déclin du parlement se manifeste à travers la dévalorisation de la fonction, soit le désintéressement envers la chose publique.

II. Le défaut ou déficit de projet de société portant apport législatif

Quel est l'intérêt de soulever le projet de société des candidats ? Corollairement à ce qui vient d'être parlé ci-haut, l'intéressement à la chose publique ou la volonté d'apporter sa contribution devrait être le reflet du projet de société constaté dans les campagnes électorales. De par son projet, un candidat devrait avoir une initiative sur telle ou telle disposition légale. Force est de dire que rares sont les projets de société qui reflète cette intention. La majorité reflète l'image d'une politique démagogique destinée à obtenir dès les voix des électeurs au cours des campagnes.

Le projet de société telle qu'elle devrait l'être peut être aperçu comme étant une perspective à l'initiative de celui qui l'élabore pour faire face à un problème donné. Ainsi le candidat à une élection législative se trouve dans le besoin de s'interroger sur telle ou telle loi, relative à son projet. Également, il va devoir envisager de l'améliorer, de le réviser et prévoir l'instauration de nouvelles règles en absence de base légale. Théoriquement, c'est la situation approprié, ainsi le projet de société serait le rayonnement d'une intention constitutive d'apport législatif.

La pratique infirme cependant cette évidence, l'accessibilité et la compréhensibilité de la loi principalement dans les communes éloignées font défaut. À cela s'ajoutent les facteurs socioéconomiques, notamment la pauvreté qui génère cette préoccupation de privilégier l'intérêt personnel et pécuniaire sur le reste.

III. La sous-utilisation de l'initiative parlementaire : l'incompétence

Il serait plus approprié d'affirmer que les parlementaires n'ont pas acquis la compétence nécessaire pour effectuer dignement leurs travaux. Le manque de compétence dans la fonction législative semble être justifié en raison des élections politiques à la base. Les élus locaux ne naissent pas législateur, ils le deviennent. C'est une des raisons de la sous-utilisation de l'initiative parlementaire et notamment au début du mandat parlementaire où les élus ont du mal à acquérir les compétences nécessaires.

En tenant compte de ce qui a déjà été précédemment mentionné, dans tous les États, le nombre de projets de loi est toujours supérieur à la proposition de loi, du fait que les projets sont des initiatives en vue de la réalisation de la politique générale et des politiques sectorielles définies par l'exécutif. À cet égard, l'aspect quantitatif de ces derniers trouve tout son sens. À titre d'illustration, pour les sessions parlementaires de 2016, les projets de loi déposés à l'AN sont au nombre de 65, dont 60 ont été adoptés⁴⁹ comprenant la session ordinaire et extraordinaire. Seule une proposition de loi sur quatre a été adoptée par l'Assemblée Nationale pendant la première session ordinaire de 2016, soit la Loi n° 2011-005 du 1 août 2011 instituant l'Ordre des Géomètres Experts à Madagascar, présentée par le Député RAHOLDINA Naivo Herinantsoina⁵⁰.

Le défaut de maîtrise des textes de base additionnée à la difficulté d'appréhender les termes et concepts juridiques peuvent motiver cette circonstance. Nonobstant, il convient de rappeler que l'initiative est un droit consacré constitutionnellement par la Constitution, en ce sens que son exercice devrait aller de soi quitte à en abuser, comme ce fut le cas en France avant la V^{ème} République.

Il est évident dans l'état actuel des choses que la réticence, est à soulever de la part des parlementaires, qui sous-utilisent ce droit d'initiative. Cette situation conduit à la désacralisation de la fonction législative, ainsi la doctrine s'accorde à affirmer que le parlement s'incarne comme une chambre d'enregistrement des projets du gouvernement⁵¹.

⁴⁹ Donnée statistique dans le « tableau récapitulatif des projets de loi » année 2016, Service de la législation de l'Assemblée Nationale malgache

⁵⁰ Donnée statistique dans le « tableau récapitulatif des propositions des lois », session ordinaire du 03 Mai 2016, Service de la législation de l'Assemblée Nationale malgache

⁵¹ Pierre AVRIL, « qui fait la loi ? », Pouvoir 2005 n° 114, p. 96

Le fait est que la disponibilité des ouvrages et des travaux au sein des deux institutions parlementaires, n'empêchent en rien l'acquisition des savoirs nécessaires en vue d'assimiler les compétences utiles à la réalisation des obligations des législateurs, et notamment en vue de cette initiative.

Ceci nous ramène à certifier le désintéressement envers la chose publique, alors même que le législateur bénéficie de la confiance des électeurs. Renforcées par les différences de moyens budgétaires, d'investigations et d'informations entre le parlement et gouvernement, ces causes ne devraient pas justifier la sous-utilisation de l'initiative parlementaire. Le droit d'initiative s'apprécie alors comme une arme émoussée entre les mains du parlementaire qui ne se préoccupe point de l'affûter.

Section II. Les obstacles inhérents à l'exercice de la fonction elle-même

Dans cette section, la procédure législative va être retracée à travers les différents problèmes rencontrés dans la fonction législative malgache, mais qui ont comme centre de gravité les restrictions légales, politiques et personnelles du parlement. C'est un problème inhérent à la fonction elle-même sur lequel tous les États tentent d'y remédier, spécifiquement pour Madagascar ou une politique effective en matière d'éducation est un chemin inabouti.

Il convient de connaître les limites de l'initiative, les amendements parlementaires, et l'absence de débats qui laissent à désirer. Avant d'entamer directement ces différents points, un préalable à la rédaction d'un projet ou d'une proposition mérite réflexion. C'est toute la difficulté du travail en effet.

Une loi est comme une solution à un problème posé. L'identification d'un problème et les informations relatives à ces problèmes peuvent s'afficher complexes. La formalité subsidiaire pour approuver une proposition, relève d'une étude d'impact, sur les avantages que procure un texte sur ses répercussions financières et juridiques⁵², sans négliger les avis consultatifs environnants. Une fois réuni, ce préalable forme le point de départ ouvrant vers la rédaction d'un texte en respectant les restrictions légales.

⁵² Jean-Pierre BONHOURE et al. « Les principales étapes de la procédure législative », Mars 1997, p. 29

I. Les limites constitutionnelles dans l'initiative parlementaire

Quelles sont les étapes à suivre dans l'élaboration de la loi ? Pour ce faire, la première étape consiste au dépôt et l'enregistrement d'une proposition, d'un projet de loi ou d'une résolution déposée au bureau permanent de l'Assemblée Nationale⁵³, conformément au règlement intérieur de l'Assemblée Nationale.

L'initiative parlementaire peut porter sur diverses lois : constitutionnelle, organique et principalement ordinaire. En application du règlement ci-dessus, elle doit être écrite et signée par un ou plusieurs auteurs. Aussi, elle doit comporter un exposé des motifs, comportant un découpage en articles⁵⁴ et doit répondre à une recevabilité financière et matérielle prévue à l'article 86 de la Constitution⁵⁵. C'est la limite posée par la loi fondamentale qui fait obstruction dès le dépôt ou en cours d'exercice législatif à titre exceptionnel en fonction des cas. Pour le premier, l'irrecevabilité est appréciée par le président du Bureau permanent ou en cas de doute au Rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet, tel que le règlement le prévoit. La considération budgétaire dans les activités des institutions étatiques est réellement une préoccupation justifiée dans l'exercice législatif.

Pour le second, l'irrecevabilité matérielle ou législative soulevée par l'exécutif tend à prévenir l'empiètement dans les domaines des compétences respectives et à protéger le domaine du règlement⁵⁶, alors que le cas inverse n'est pas soulevé par la Constitution. En effet cette disposition est en quelque sorte justifiée sauf que le domaine règlementaire n'est pas délimité précisément, ce qui soulève des doutes sur cette règle.

⁵³ Art.109 « Les projets de loi, les Propositions de loi et de Résolution présentées par les députés sont déposés sur le Bureau Permanent et enregistrés sur un rôle général contenant un numéro d'ordre », arrête n° 67 an/p portant règlement intérieur de l'Assemblée Nationale, novembre 2014

⁵⁴ Ibidem, Art.122

⁵⁵ Art.86 al.6 de la Constitution « Les propositions ou amendements ne sont pas recevables lorsque leur adoption aura pour conséquence, dans le cadre de l'exercice budgétaire en cours, soit la diminution des ressources publiques soit l'aggravation des charges de l'Etat, sauf en matière de loi de finances ».

Art.86 al.7 de la Constitution « S'il apparaît, au cours de la procédure législative, qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi, le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité. En cas de désaccord entre le Gouvernement et l'Assemblée Nationale ou le Sénat, la Haute Cour Constitutionnelle, à la demande du Premier Ministre ou du Président de l'une ou de l'autre Assemblée parlementaire, statue dans un délai de huit jours ».

⁵⁶ Jean-Pierre BONHOURE et al. « Les principales étapes de la procédure législative », mars 1997, p. 29

Ainsi il en ressort que seule la compétence attribuée au parlement par la Constitution demeure le seul critère pour apprécier cette irrecevabilité. Fondé sur une transposition des dispositifs constitutionnels français de la Constitution de 1958, ce système de limitation des compétences législatives⁵⁷ n'est plus la règle d'or pour le système français qui a largement évolué vers la possibilité pour le parlement d'intervenir dans le domaine règlementaire sans que ce soit inconstitutionnel⁵⁸ avec l'intervention du Conseil Constitutionnel.

La désuétude de l'article 41 portant exception d'irrecevabilité, la multiplication d'actes à caractère « mixte » considérés comme des lois « qui n'interviennent pas dans le domaine de la loi stricto sensu soit elles interviennent dans le domaine règlementaire soit elles comportent des prescriptions qui analysent comme des résolutions »⁵⁹. Ces causes parmi tant d'autres ont favorisées la séparation souple des compétences, dont le Conseil Constitutionnel a joué un rôle important.

De ce qui précède, la disposition relative au domaine de la loi et du domaine du règlement malgache à stagner depuis plus de 60 ans, quitte à sa poser des questions sur sa raison d'être, son maintien face à la mutation de la société.

Le dépôt d'une proposition de loi ou d'amendement entraîne la notification du gouvernement. Ce dernier formule leurs observations dans un délai de 30 jours pour la proposition et 15 pour l'amendement, prévu à l'article 86 alinéa 4 de la loi fondamentale. Après la recevabilité constatée, intervient le travail en commission permanente ou spécialisée saisie par le président du bureau permanent, un domaine favorable à la discussion.

Le travail en commission est le cœur du travail législatif, là où l'exigence des techniciens compétents demeure, pour faire des expertises. En ce sens, les rapporteurs sont nommés pour faire des investigations et « rassemblements des éléments d'informations »⁶⁰ à la rédaction d'un rapport. Au sein du parlement malgache, il n'y a point de commission d'enquête, un obstacle de plus dans l'enrichissement et dans la préparation de la loi. « Mieux s'informer pour mieux légiférer »⁶¹ serait une préoccupation à prendre en considération pour l'État malgache.

⁵⁷ Jean-Louis PEZAN, « Loi/règlement, la construction d'un nouvel équilibre », Revue française de science politique, 34^e année, n°4-5, 1984, p. 948

⁵⁸ Ibidem

⁵⁹ Ibidem

⁶⁰ Alexandra FEUILLARDE et al. « Les commissions à l'Assemblée Nationale » Paris, janvier 2000, p. 35

⁶¹ Ibidem

Les rapporteurs sont tenus de déposer, de distribuer un rapport dans un délai ou les parlementaires sont en mesure de discuter le texte⁶². Un amendement peut intervenir en commission qui devrait être annexé au rapport, avec lequel le député à l'origine de l'initiative peut assister en commission sans la possibilité de droit de vote, un privilège reconnu au gouvernement en application du règlement intérieur.

Le texte peut faire l'objet d'un renvoi pour avis, une véritable cloison à l'adoption de la loi. Le procédé se résume à ce que deux commissions, l'un saisi au fond et l'autre pour avis examinent le texte, désignant respectivement des rapporteurs qui peuvent intervenir dans les deux commissions. L'amendement lui-même est un blocage à l'application d'une loi dans le cas d'un contre-projet⁶³.

Les barrières pratiques peuvent surgir comme une mauvaise rédaction de la loi, ou le droit de l'initiateur de retirer le texte déposé avant l'adoption définitive du texte. Une fois adoptée en commission, l'inscription à l'ordre du jour sur une session parlementaire ouvre à la discussion, le défaut de cette formalité constitue un obstacle de plus.

Relatif à l'article 123 du RI de l'Assemblée Nationale, l'exécutif détermine l'ordre du jour prioritaire définie comme le calendrier du débat parlementaire⁶⁴, sur lequel l'inscription d'une proposition de loi à l'ordre du jour complémentaire est formulé en conférence des présidents par le chef de commission ou président de groupe. L'ordre du jour appartient à l'exécutif en dépossédant les parlementaires de l'organisation de leurs travaux. Cette étape marque l'arrivée de la discussion en séance plénière. Sur ce, il convient de parler du droit d'amendement.

⁶² Art.116 « Les rapporteurs des commissions doivent être désignés et leurs rapports doivent être déposés, imprimés et distribués dans un délai tel que l'Assemblée Nationale soit en mesure de procéder à la discussion des projets et propositions conformément à la Constitution ». ARRETE N° 67 AN/P PORTANT règlement intérieur de l'Assemblée Nationale, novembre 2014

⁶³ « Un projet opposé par les autorités à une initiative », un amendement qui porte sur l'ensemble du texte « lexique des termes parlementaires », Paris 1991

⁶⁴ Philippe ARDANT, « Institution politique et droit constitutionnel » LGDJ, Paris 1989, p. 563

II. Le droit d'amendement parlementaire mal maîtrisé

Le droit amendement fait l'objet de diverses dispositions constitutionnelles et législatives sans oublier la contribution de la doctrine sur cet aspect particulier de droit attaché à l'exercice de la fonction parlementaire.

La loi en principe ne donne pas de définition à l'amendement, d'où il faut se référer à la doctrine. C'est « une proposition de modification d'un texte préexistant, dont sont saisie les assemblées parlementaires, et qui est formulé par le titulaire du droit d'amendement désigné par la Constitution ou les règlements des assemblées parlementaires »⁶⁵. C'est une forme de droit d'initiative dans le cadre du projet ou de la proposition en discussion. Pour plus de précision, il se rapporte à modifier une partie d'un texte existant en supprimant ou par adjonction un ou plusieurs articles(s), ou sur l'ensemble du texte, ce qui le revêt l'appellation de contre-projet⁶⁶.

La question de maîtrise de ce droit est pertinente, considérant les motifs ayant été élevés ci-dessus, soit l'incompétence. Cependant, il existe quelques remarques qui doivent être abordées. Avec le parlementarisme rationalisé, le droit d'initiative de la loi est divisé. La même situation s'applique au droit d'amendement, de même que les obstacles constitutionnels prévus à l'égard de la proposition de loi subsistent à quelques nuances près.

L'irrecevabilité s'applique à juste titre dans les mêmes conditions que la proposition de loi, mais ce qui caractérise l'amendement c'est l'existence d'un lien connexe à l'encontre le texte initial, d'où la prohibition du « cavalier législatif ». Le terme cavalier désigne une disposition étrangère à l'objet d'une loi lorsque cet objet est défini par la Constitution. Ainsi sera qualifiée de cavalier budgétaire, une disposition normative étrangère aux dispositions qui peuvent figurer dans la Loi des finances⁶⁷.

⁶⁵ Bruno BAUFUME, « Le droit d'amendement et de la Constitution sous la V^{ème} République », LGDJ, Paris 1993, p. 40

⁶⁶ « Les contre-projets constituent des amendements à l'ensemble du texte en discussion » Art.77 al. 8 RI de l'AN

⁶⁷ Le terme cavalier conformément à la définition donner par Michel de Villers, Armel Le Divillec, Dictionnaire du droit constitutionnel, Sirey 7^{ème} édition, p. 32

Quel est l'état de ce droit à Madagascar ? La solution apparaît d'elle-même, vue sous une transposition analogique des traits caractéristiques de l'initiative parlementaire malgache. Deux situations similaires, néanmoins nuancées, la proposition de loi consiste à établir une loi alors que l'autre passe pour une reformulation, un perfectionnement par addition ou une obstruction à une loi en cours. Le parlement malgache étant limité dans l'exercice de ce droit inversement à la législation française à une certaine époque, qui était caractérisée par un abus de ce droit, d'où l'expression « amendement d'obstruction ».

L'amendement est le seul moyen en possession du parlement pour faire obstruction un projet de loi, en dépit du fait que l'exécutif, par son statut, bénéficie d'une marge plus conséquente sur le travail législatif.

Mais alors qu'est-ce qui justifie l'insuffisance quantitative de l'amendement dans le système malgache tant dans la proposition que dans l'adoption? Pourquoi le parlement exerce rarement un droit qui lui est constitutionnellement consacré quitte à servir d'obstacle systématique à l'adoption d'un projet gouvernemental ? Pourquoi hésiter à exercer un droit qui dans la majorité des cas risque d'être censuré ?

La carence technique dans la rédaction et l'élaboration évoque, additionne à la passivité des représentants malgaches influencés en partie par la considération personnelle justifiée en partie cela. Sans pour autant oublier, la mentalité domine par la peur de s'opposer à un gouvernement fortement politisé, se réfugiant quelque part dans la carence des compétences et l'ignorance des formalités requises. L'objectif n'est pas de recourir à l'amendement à tort et à travers, mais seulement de responsabiliser nos législateurs à ces quelques moyens constitutionnels, mal utilisés.

III. La rareté du débat parlementaire

Le parlement a comme racine le mot « parler », ce qui implique l'interaction des membres au cours des discussions en session plénière à travers un débat au sein de l'hémicycle. Elle est dirigée par le président de chaque assemblée, et fait intervenir seulement l'orateur inscrit et les membres du gouvernement. Ce dernier est l'essence même de la fonction législative. L'article 125 du RI prévoit que « La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir avant l'expiration d'un délai de six semaines à compter de son dépôt ou de quatre semaines à compter de sa transmission ».

La contrainte temps est un facteur d'obstruction à la réflexion sur un texte considérant le dépôt des projets de loi qui avoisine le délai des sessions parlementaires, ne laissant qu'un délai minime pour étudier le texte.

La discussion s'opère sur le texte en général et par article entre un orateur et le gouvernement. Une seule motion de rejet, relative à la Constitution peut faire obstacle à la délibération, mais elle peut faire l'objet d'une discussion ainsi que d'une motion de renvoi, ou même à un recours à un nouvel examen en commission qui suspendra le débat, et ouvre la discussion conformément à l'article 125 du même RI.

La discussion par article est portée sur les propositions et les amendements. Elle fait intervenir l'initiateur et la commission à un délai de deux minutes⁶⁸ faisons l'objet d'une évaluation préalable, la discussion de l'amendement répond à des restrictions légales et intervient après le texte initial.

Étant une assemblée délibérante, l'interaction orale ou écrite dans les débats est rare au niveau de l'assemblée malgache. Normalement, il intervient dans les travaux de commission, mais surtout dans les sessions parlementaires en assemblée plénière. L'assemblée plénière est le cercle de discussion et de vote sur les projets et propositions de loi à adopter. En premier abord, l'ordre alphabétique des sièges en assemblée ne facilite guère la communication entre membres de partie politique distincte et fait écran à la coalition. Dans cette optique, le vote d'un texte peut se heurter au défaut de majorité au sein des assemblées.

⁶⁸ Art.127 « La discussion des articles porte successivement sur chacun d'eux. Les interventions des commissions et des députés sur les articles du texte en discussion ou sur les articles nouveaux proposés par le Gouvernement ou les commissions, par voie d'amendements, ne peuvent excéder deux minutes, sous réserve des dispositions de l'article 66». RI de l'AN

L'insuffisance des acquis tant juridiques que des maîtrises des textes de base, permet rarement un vrai débat parlementaire. Comment un député ne disposant pas des capacités d'analyse en la matière pourrait-il enrichir la discussion en assemblée plénière ? La réponse est négative, car pour pouvoir parler il faut être avisé ou être informé. Même dans ce cas, des informations entre les mains du parlement n'impliquent pas forcément qu'ils sont aptes à analyser toutes les données.

Le facteur temps apporte son lot, le délai d'examens restreints la pratique effective des discussions notamment pour les projets de loi. C'est fréquent quand il s'agit d'une procédure abrégée ou sans débat et spécifiquement en cas de « vote bloqué ». Les deux assemblées dans ce cas, se prononcent en un seul vote sur toute ou partie de la loi, engagent la responsabilité politique du gouvernement conformément à la procédure prévue par la Constitution⁶⁹. Spécifique au régime parlementaire ou régime mixte du pouvoir, elle entrave la discussion au sein de l'hémicycle en mettant fin au débat⁷⁰, tout en privant les parlementaires d'amender le texte.

En effet, cette règle n'est que la solution pour éviter une lecture indéfinie, un des inconvénients du bicamérisme à une certaine époque. Fort efficace, mais restreint en quelque sorte le droit de parler, à débattre de la loi, qui plus est l'Assemblée Nationale n'a plus les derniers mots contre le Sénat, c'est le gouvernement qui lui donne⁷¹. En somme, le débat au sein du parlement est relié à un obstacle inhérent au système lui-même. La discussion en séance plénière aboutie à un vote ou le rôle occupé par la majorité et l'opposition parlementaire, basé sur les partis politiques détermine l'issu.

Il en résulte des obstacles variables que la fonction législative est dénaturée en fonction « délibérative ». En ce sens, et compte tenu de l'abondance de l'initiative gouvernementale, « l'expression pouvoir délibérant est préférable à celle de pouvoir législatif très incomplet »⁷².

⁶⁹ Art.98 « Le Gouvernement, en engageant sa responsabilité dans les conditions prévues à l'article 100 ci-dessous, peut exiger de chacune des Assemblées de se prononcer par un seul vote sur tout ou partie des dispositions des textes en discussion :

- lors des sessions extraordinaires, à condition que ces textes aient été déposés dans les quarante-huit heures de l'ouverture de la session ;

- dans les huit derniers jours de chacune des sessions ordinaires » Constitution de la IV^{ème} République.

⁷⁰ Philippe ARDANT, « Institution politique et droit constitutionnel » LGDJ, Paris 1989, p. 578

⁷¹ Bernard CHANTEBOUT, « Droit constitutionnel », SIREY, 24^{ème} édition, Paris 1 août 2007, p. 323

⁷² Éric Oliva, « Droit constitutionnel, collection aide-mémoire » SIREY, 6e édition 2009, p. 96

Chapitre III. Les défis et perspectives d'amélioration de ladite fonction

Le pouvoir législatif malgache rencontre des obstacles majeurs qu'il faut surmonter. Les réformes adéquates auraient dû être entreprises bien avant la IV^{ème} République et qui ne reflètent guère une innovation substantielle dans les fonctions du parlement. Pour ce faire, quelques suggestions sont à avancer en vue de remédier à ces problèmes. Primo, d'ordre contextuel, les réformes extérieures à l'exercice de la fonction législative seraient à suggérer pour recadrer certains impératifs ayant des incidences positives sur le processus lui-même. Ensuite, des aménagements touchent directement les institutions parlementaires ou les deux chambres en vue de la moderniser. Et enfin, entreprendre des réformes en corrélation avec le travail législatif pour une vision plus appropriée de la fonction législative.

Section I. Les réformes extérieures à l'exercice de la fonction

Le contexte du pouvoir est un élément clé en cours d'exercice. À cet égard, il paraît sensé d'analyser le domaine des compétences respectives de l'exécutif et des Assemblées, et dans la mesure du possible de délimiter les domaines du règlement autonome. Considéré comme le domaine de définition en terme mathématique, le champ d'intervention des deux organes est la balise constitutionnelle qui mérite un approfondissement critique. La deuxième initiative peut paraître prétentieuse où se heurterait à des difficultés, mais elle présente des avantages certains. Le renforcement des conditions d'éligibilité des élections législatives peut-elle servir de solution?

I. La délimitation des domaines du règlement autonome, un mythe ou une réalité ?

Conformément l'article 97 de la Constitution de la IV^{ème} République : les matières qui ne relèvent du domaine de la loi ont un caractère réglementaire. En application de la règle de séparation des pouvoirs par la répartition des compétences, la loi fondamentale a émis des frontières entre les deux organes. Respecter dans la pratique, la Haute Cour Constitutionnelle (HCC) garant du respect de la loi fondamentale par le contrôle de constitutionnalité.

La compétence d'attribution est la règle en la matière, mais elle est discutable à l'heure actuelle. L'intention du constituant de l'époque était de réduire le domaine d'intervention du parlement en raison du mauvais travail législatif à la fin de l'IV^{ème} République française. Posant comme postulat, l'interdiction faite au parlementaire d'empiéter sur le domaine de

l'exécutif, cette règle a fait son chemin pour l'État Français. L'intérêt de délimiter ce domaine vient du fait qu'elle relève d'une compétence d'attribution négative.

La loi étant l'expression de la volonté générale, le législateur devrait intervenir dans tous les domaines qui intéressent l'intérêt général qui ne serait être défini clairement. Une question se pose alors : la limitation du champ d'intervention du parlement qui peine à prouver son efficacité serait-elle appropriée au concept même de la loi ? En effet la réponse apparaît perplexe considérant la règle de la séparation des pouvoirs fortement critiquée en pratique. Notons que le règlement autonome n'est-il pas un empiètement par nature à la séparation des pouvoirs, une mesure pour pallier l'inefficacité de l'intervention parlementaire ?

Une nuance est à émettre entre l'idée de légiférer et d'exécuter. L'objectif n'étant pas de remettre en cause le règlement autonome, seulement il convient de délimiter le contour dans le cadre de la séparation des pouvoirs. L'extension des champs d'intervention du parlement laisserait des marges supplémentaires à l'initiative de l'organe investi de cette fonction.

Le rôle joué par le juge constitutionnel est déterminant, car une délimitation légale demande avant tout des critères bien définis que la jurisprudence est amenée à poser en fonction des cas d'espèce. L'intervention du Conseil Constitutionnel a contribué largement à l'évolution du parlement. Le cas de la France s'est détourné de cette compétence d'attribution, de l'empiètement fait dans le domaine du règlement. Nombreuses interventions de juge constitutionnelle à légitimer cette incursion dans le domaine du règlement autonome.

L'encadrement de cette disposition de l'article 97 doit être plus explicite si la compétence d'attribution n'a plus lieu d'être. L'intention n'est pas d'imiter les systèmes étrangers, ni de bouleverser les règles établies depuis une cinquantaine d'années, mais plutôt de laisser une marge plus considérable au parlementaire.

Les moyens constitutionnels à la disposition de l'exécutif pour protéger ce domaine sont limités et critiquables. À cet égard, l'application de l'article précité est en conflit avec le principe de parallélisme de forme, et devrait faire l'objet d'une révision ou d'un amendement⁷³. La qualification d'un acte comme réglementaire par le juge constitutionnel ne

⁷³ Art.97 « Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire. Les textes de formes législatives intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décret pris après avis de la Haute Cour Constitutionnelle » Constitution de la IV^{ème} République

devrait pas laisser place à un vice de procédure à défaut d'application de ce principe. La censure du juge serait une procédure plus simple. Critiquable, la Constitution mérite d'être réexaminée, et ceci renforce la possibilité d'étendre le domaine du parlement, à charge pour le juge de poser des limites cas par cas.

Pour répondre à la question posée initialement, c'est en effet un mythe réalisable si des conditions cumulatives sont réunies, à savoir compétence effective et conviction personnelle des parlementaires à contribuer largement à l'évolution législative, et bien d'autres encore laissées à la pratique de les identifier. À l'état actuel des choses, cette délimitation apparaît utopique vu l'ingéniosité du constituant à n'apporter aucun détail spécifique sur le règlement autonome, mais considérée comme perspective de taille pour Madagascar.

II. Le renforcement des conditions d'accès à la fonction parlementaire ?

La compétence est le maître mot de l'efficacité des législateurs. A cet effet, un diplôme de baccalauréat devrait servir de condition d'éligibilité, et comme niveau d'éducation minimum pour le travail législatif. Pourquoi instaurer une telle condition ?

Cette perspective est spécifique au cas de Madagascar. En effet, comparer aux autres États étrangers, bon nombre de la population malgache n'ont pas accès à l'éducation. Ainsi instaurer un niveau minimum, tel que le baccalauréat, est un point important pour le parlement malgache. Partant du principe que les bonnes lois émanent des intellectuels et des éduqués, cette mesure se heurte cependant au principe d'éligibilité consacré par la Constitution.

Un dilemme est à constater en se posant les questions : devrait-on réviser la constitution pour une telle mesure ? Portant atteinte au principe d'éligibilité, restreindre les conditions d'accès à la fonction législative tout en privant les candidats potentiels en raison d'un diplôme est-elle une solution pour avoir de bonnes règles de droit ? Vu sous cet angle, la réponse peut paraître évidente, même en étant une condition rationnelle et envisageable, la révision de la Constitution implique à la population de trancher à cet effet. En tenant compte de ces contraintes, bien que faisable et préconiser, le renforcement des conditions d'éligibilité semble problématique et semé d'embûches.

Al.2 « Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si la Haute Cour Constitutionnelle a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent »

La descente auprès de ces institutions politiques, notamment la direction de législation des deux assemblées nous a permis de constater que « c'est la volonté et la conviction personnelle de chacun qui fait le travail », et une intention accompagnée d'action concrète. Pour plus de précision, il arrive fréquemment que ce sont les parlementaires n'ayant pas suivi des études approfondies, qui effectuent de meilleurs travaux législatifs, contrairement aux intellectuels et les diplômés qui s'intéressent de loin à la politique, au détriment de la fonction et des rares formations existantes. L'éducation ne reflète pas en elle-même la source unique du savoir et des compétences. La loi elle-même précise l'interdiction de tout mandat impératif, soit l'expression de la souveraineté nationale. La Constitution confirme cela à travers l'appellation « député de Madagascar ».

D'un autre point de vue, la représentativité politique du parlementaire est à remettre en cause, avec le taux d'abstention et les citoyens dépourvus de droit de vote.

Une autre solution est à préconiser comme la mise en place d'une évaluation intellectuelle et psychologique comme mesure additionnelle et condition d'éligibilité pour la dernière. Pour ce faire, une évaluation écrite portant sur les cultures tant locales que nationales, serait mise en place, dont les résultats seront accessibles aux publiques. Cette initiative inciterait les électeurs à faire un choix rationnel sur les candidats.

Rappelons que ces élus ont une fonction représentative, donc considérée comme la voix du peuple dans l'exercice de ses fonctions. L'évaluation refléterait ainsi le niveau de connaissance sur la réalité malgache nécessaire comme bagage du législateur pour des propositions de lois à venir.

Section II. Le réaménagement de l'institution parlementaire

Dans l'objectif de réaménager les institutions parlementaires, la fonction législative doit passer par la réforme institutionnelle du parlement qui présente des intérêts pratiques dans le processus législatif. À cet égard plusieurs suggestions sont à avancer, notamment le renforcement des moyens techniques et financiers des Assemblées

I. Le renforcement des capacités techniques du législateur

A. La formation juridique et sur les règles de jeux

Un fait indéniable à l'exercice d'une fonction issue d'un mandat électif est la nécessité de former l'intéressé dans l'exercice de son mandat. En effet, la raison est telle qu'il est absurde de penser à une école de formation des parlements et des gouvernants. Les connaissances variables de chaque membre d'une assemblée que ce soient juridiques ou relevant des autres sciences sont un atout pour enrichir les débats et l'analyse d'un texte de loi sous des angles différents.

Nonobstant, c'est la formation juridique qui permet de mieux appréhender et de faciliter l'exercice de la fonction parlementaire tout en armant le législateur des moyens conduisant à une revalorisation de son travail.

Compte tenu des réalités, la formation existe au sein des assemblées, mais elle porte essentiellement sur la responsabilisation et la conscientisation des parlementaires sur les rôles et les obligations d'ordre légal, qui leur sont exigées. Il relève des constatations pratiques qu'il appartient à chaque membre des assemblées de se renseigner et de se former lui-même dans ses missions. Étant insuffisante pour l'exercice de leurs fonctions, une formation juridique obligatoire s'impose sous peine de déchéance, et facultatif pour ceux justifiant d'une formation juridique.

En effet, la difficulté liée à la rédaction et la conception d'un texte de loi impliquent la maîtrise des termes et des règles juridiques. Pour se faire, une perspective de formation en droit est à suggérer dans deux sphères : le premier porte sur le droit en général et notamment sur le droit parlementaire et des textes de base au niveau des assemblées, à travers des séances périodiques ou un document numérisé en résultera pour informer les absentéistes. Le second a pour objet la commission parlementaire en vue d'une spécialisation de la formation à

chaque commission. Ceci aurait des incidences non négligeables sur les travaux de cette dernière.

B. L'assimilation des méthodes de travail légistique

La légistique est une matière qui devrait s'imposer à tout parlementaire, dont il est primordial de l'introduire dans la formation. Considérée comme l'art de légiférer, une méthode de confection des textes⁷⁴, cette solution s'apparente à « enseigner aux parlementaires à faire leurs travaux ». Ainsi, ceci constituerait un avancé dans la confection des normes juridiques concis et de réduire l'imprécision constatée des règles de droit actuel.

S'il ne fallait citer que la Constitution à titre d'illustration, un expert en légistique et constitutionnel malgache atteste un problème de travail légistique à travers l'article 40 de la Constitution de la IV^{ème} République relatif aux institutions politiques.

En effet, l'usage des « tirés » consiste à énumérer plusieurs éléments dont le dernier alinéa sur la Cour suprême, les Cours d'appel et les juridictions, ne devrait figurer dans cet article ou à défaut, énumérer comme institution politique si telle est l'intention du constituant. Il arrive que les textes soient mal écrits et qu'à défaut de compétence légistique, bon nombre de lecteurs n'y voient aucune irrégularité.

De ce qui précède, il convient de tenir compte de ce domaine qui apparaît comme le pilier du travail législatif, le centre de gravité de l'effectivité de la fonction elle-même. Théoriquement, une telle proposition mérite de prêter attention, tant pour rehausser la qualité du travail législatif que pour valoriser et aménager la fonction parlementaire telle qu'elle devrait l'être.

Cependant, l'initiative en la matière doit émaner de la volonté de l'État, une implication plus conséquente serait à exiger comme ceux du PNUD, de l'EISA et des autres partenaires financiers et techniques des assemblés qui contribuent largement en l'espèce. Qu'en est-il de la faisabilité ? Il faut noter que pour la législature de la IV^{ème} République, un bon nombre d'ateliers de formation parlementaire étaient organisés par le PNUD. Ces ateliers se sont soldés par un guide sur le rôle et la fonction des parlements accessibles à tous en ligne, et considérés comme un grand pas vers la rénovation de ladite fonction. Également

⁷⁴ Définition donnée par Serge GUINCHARD, Thierry DEBARD, Lexique des termes juridiques, Dalloz 21^{ème} édition 2014

disponible au centre de documentation de l'Assemblée Nationale, il est rédigé en version malgache et française.

Nonobstant, le coût budgétaire à cet effet soulève un obstacle, associé à l'absentéisme sur les formations non rémunérées. Pour faire face à ce problème, il faut instaurer la présence obligatoire des parlementaires dans ses séminaires d'orientation et d'information. Certes l'intention est noble d'imposer une telle mesure, il est préférable de les additionner à la mise en place d'une ligne de conduite ou le développement de l'éthique parlementaire⁷⁵. Ceci doit être appuyé par la responsabilisation sur le rôle, les enjeux et l'importance que le parlement occupe dans la vie de l'État.

C. L'extension de la formation à l'éducation citoyenne

Une seconde perspective associée à la formation juridique et légistique est l'extension à l'éducation citoyenne sur la fonction susvisée. Pour ce faire l'usage de la communication audiovisuelle et l'information par les journaux affectent directement les citoyens, sans oublier l'internet qui est une source d'information inestimable.

Pourquoi une telle initiative alors que la formation des parlements a à peine à se mettre sur pied ? Plusieurs points sont favorables à une telle mesure. Le premier relatif à la valorisation de la fonction par un regard objectif des citoyens bien avisé en la matière. Ensuite intervient l'idée de redevabilité du législateur, soit le corollaire du principe de représentativité où les citoyens constatent eux même le bon ou mauvais exercice des assemblées, et si la redevabilité est effective.

Pour finir, l'éducation citoyenne permet non seulement de conscientiser les futurs candidats à l'élection législative sur les difficultés relatives à la fonction, mais contribue également à lutter contre l'incompétence des parlements. Pour être plus explicite, c'est une perspective tendant à combler la vulnérabilité des mandants sur l'incompétence et l'inexpérience.

⁷⁵ Mampody RAMANANA, « La valorisation de la fonction législative l'exemple de la troisième République deuxième phase », 20- 06 2010, mémoire de fin d'études à l'ENAM

Le coût financier à cet égard peut susciter des réticences, mais après mure réflexion, ce n'est point le cas s'il intervient dans la campagne électorale législative à travers une forte sensibilisation et d'information associée à l'importance du vote. Ainsi l'éducation citoyenne sur le parlement et sa fonction par voie audiovisuelle n'engagerait nullement un volume horaire conséquent, et dont la répétition de l'émission favorise l'assimilation par les citoyens.

Au début de chaque campagne électorale, le guide parlementaire devrait être octroyé à chacun des candidats en même temps que le code électoral. Ces mesures seront de ce fait, le commencement d'une nouvelle ère de la fonction législative malgache, un pas de plus vers sa revalorisation.

II. L'amélioration du budget parlementaire et la mise en place de nouvelle instance technique dans les assemblées

Le budget de fonctionnement du parlement apparaît comme suffisant dans la réalisation des travaux législatifs. Néanmoins, une amélioration du budget serait à préconiser au sein de la direction législative et des services qui y sont rattachés. Pour être plus explicite, une dotation de crédit octroyée à ces organes et spécifiquement aux travaux de commission contribuerait largement à améliorer la qualité de la loi.

La loi des finances ne dispose pas de rubrique budgétaire spécifique pour faire la loi, et dont l'éclatement budgétaire induirait une marge plus considérable dans la préparation des propositions de loi, bien qu'une telle mesure laisse planer des doutes.

Il faut mettre en place de nouvelles instances politiques comme la commission de suivi et d'évaluation, une instance chargée de contrôler l'application de la loi. Par contrôle d'application, il faut se référer au sort de la loi après sa promulgation et sa publication, donc son exécution par l'organe exécutif. Parlé de cette instance soulève le problème d'application de la loi par le gouvernement soit, la libre appréciation de l'exécutif de l'appliquer ou non à travers un décret. Aucun moyen de contrainte n'a été relevé dans la législation actuelle, d'où il en résulte la caducité ou le retard dans l'application qui s'échelle à travers le temps comme la loi n°2011-013 portant statut de l'opposition, ou le décret d'application n'a pas encore été adopté

La mise en place de cette instance assure l'effectivité de la loi, car si les parlementaires ont parfaitement effectué leurs rôles, alors que le fruit de leurs durs labeurs se heurte à un défaut de texte d'application, ceci se résumerait à une perte de temps.

Par la même occasion, l'enquête auprès des deux institutions nous a permis de relever qu'effectivement, il n'y a pas de commission d'enquête. Ces constats sont des pistes de réflexion dans la quête de perspectives à venir, en l'espèce l'effectivité des moyens de contrôle du parlement, de la commission susmentionnée.

En somme, l'extension des moyens dont dispose le parlement est primordial, pourvu qu'ils sachent s'en servir effectivement.

III. La modernisation de la pratique législative

A. La transparence et la publication des travaux parlementaires

L'effervescence de l'avancée technologique et de la nécessité des communications via internet implique qu'il faut recourir à ces nouveaux instruments dans la pratique législative. Les travaux de commission et des sessions parlementaires de la France font l'objet d'une transparence totale par le biais de la communication audiovisuelle où interviennent les journalistes et la presse. Ce procédé présente tous ses avantages et répond à l'exigence de la règle de redevabilité des parlementaires envers les citoyens. Il appartient à l'État malgache de publier les travaux au sein des commissions parlementaires et les débats en assemblée plénière tant ordinaire qu'extraordinaire.

Bien que la disponibilité des procès-verbaux dans ces deux cas soit accessible au sein des deux institutions, l'ère de la modernisation doit laisser place à de nouvelles pratiques. À cet égard, le parlement malgache serait face à sa responsabilité devant le peuple par la diffusion audiovisuelle et via internet qui n'excluent pas la portée universelle des diffusions, et dont le mérite leur revient quant aux travaux parlementaires efficaces. De même que ce procédé contribue à améliorer le débat au sein du parlement qui fait directement face au citoyen comme s'il assistait directement à la session.

B. L'informatisation effective des données des assemblées

Dans un second temps, il convient d'informatiser les données législatives. La promulgation et la publication des lois ont bien évolué. Tant au sein de l'Assemblée Nationale qu'au Sénat, ces institutions disposent toutes les deux de sites internet accessibles au public, mais dont les données informatiques et statistiques sont limitées. Le fait est que toutes les règles en vigueur n'y figurent pas, mais dont le service de la législation, de la documentation de l'Assemblée Nationale, et des archives sont laissés à la portée du public. Qui dit modernisation dit amélioration en matière de rapidité, de technicité, et de facilité d'accès. Ainsi, l'accessibilité aux procès-verbaux et aux lois via les deux sites devraient être en cours. Ces sites devraient être mis à jour et actualiser périodiquement pour éviter l'indisponibilité temporaire, le cas du Sénat. Cette IV^{ème} République nous offre l'opportunité de recourir à ce procédé, en ce sens que l'avenir se construit dès le présent.

C. La promotion des femmes dans la fonction législative

La modernité emprunte les réalités dans une société, soit la promotion de la parité, de la participation des femmes dans l'exercice de la fonction législative. Le principe de l'égalité entre la femme et l'homme commence à prendre de l'ampleur dans la société moderne. Aussi, une implication plus conséquente de la femme dans le processus législatif ne peut qu'améliorer les travaux parlementaires. D'un côté, c'est un apport non négligeable notamment sur les propositions de loi et les amendements en matière de genre et au droit des femmes⁷⁶.

D'un autre côté, la femme est plus consciente des responsabilités, et plus compétente à assimiler les connaissances nécessaires à la réalisation d'un travail effectif. Au fil des années, la participation de cette dernière au sein du parlement a évolué en même temps que le regard porté sur elle par la population.

⁷⁶ Norosoa RAVAOZANANY et al. , «La prise en compte de l'égalité Hommes- Femmes dans le processus législatif à Madagascar », EISA, Juin 2014.

Section III. La fonction législative telle qu'elle devrait être

En vue de redorer le rôle du parlement dans le processus législatif, en espérant aboutir à de meilleures qualités de la loi, la revalorisation de droit d'initiative originaire et dérivée s'impose. Une attention particulière face au parlement serait d'autant plus considérable. Dans le même ordre et sans pour autant se prévaloir du mimétisme, la prise en compte de la clarté et de l'intelligibilité de la loi dans la législation malgache serait une avancée considérable.

I. La revalorisation du droit d'initiative originaire et dérivée

La valorisation de la fonction législative se fait par la reconsidération quantitative et qualitative des lois d'origine parlementaire. Néanmoins, à Madagascar une seule proposition est adoptée à l'Assemblée Nationale pour la législature de 2016 reflétant une absence d'implication des parlementaires à exercer son droit et qui apparaît critiquable pour deux institutions fonctionnelles. Réunir les deux aspects et trouver le juste équilibre dans l'état actuel des choses serait une utopie, mais les circonstances impliquent que le premier aspect n'est point une préoccupation majeure. L'intention se résumé alors à l'expression « mieux vaut proposer des lois à faible aspect quantitatif reflet d'un travail de qualité plutôt que d'améliorer l'aspect quantitative au détriment de la qualité ». La solution adéquate serait d'avoir un seuil minimum de proposition de loi soit 3 à 4 par ans qui ciblent directement la population comme dans le domaine de la santé ou de l'éducation, ou l'initiative parlementaire serait le reflet du principe de redevabilité envers la population. Les citoyens pourront apprécier l'effort des législateurs à prendre en compte l'intérêt général, accordant par la suite plus de crédibilité à l'image des parlementaires.

Le droit d'amendement d'origine législative présente des vertus positives qui méritent d'être renforcées. La réticence des législateurs malgaches à recourir à ce procédé s'apparente à une sagesse pour prévenir un amendement d'obstruction. En effet, la vertu première du droit d'amendement est l'amélioration de la qualité de toute ou partie de la loi, ou au contraire il forme une balise pour les projets de loi quitte à en censurer quelques-uns. Force est d'avouer que dans cette optique, le législateur participe activement dans le processus législatif, ou l'amendement de qualité, de meilleures rédactions et de conceptualisation contribuent à enrichir le débat en assemblée.

En effet, même issue d'une partie politique minoritaire, ce type d'amendement rend compte des motifs et des questions rattachées au projet gouvernemental qui doit en justifier, et laissant place à un débat plus éclairé, même si le sort de la délibération est déterminé d'avance.

La formation parlementaire tant juridique que légistique mentionnée ci-dessus arme le législateur des outils de travail, dont le renforcement des assistances techniques qualifiées des parlementaires et dont les commissions en contribuent davantage à mettre en valeur ce procédé⁷⁷.

L'initiative originaire ou dérivée s'exerce librement dont l'influence des parties politiques fortes détermine l'issue du vote en session plénière. Le problème ne devrait pas être soulevé en cas de gouvernement bénéficiant de la confiance du législatif. Dans le cas inverse, un appel à un regard objectif sur l'initiative de la minorité parlementaire est à solliciter pour les majoritaires.

Dans le cadre de la démocratie parlementaire, la prise en compte de l'opposition au sein du parlement est au centre du droit d'amendement. La raison est telle que le chef de l'opposition du groupe minoritaire a comme rôle une fonction de contrôle favorable au débat parlementaire. Sur ce point, Demba Sy affirme que « la principale participation de l'opposition au contrôle reste donc le fait d'obliger le gouvernement au débat même limité par la question, l'interpellation, la motion de censure ».⁷⁸ Dans ce cas, l'initiative en matière d'amendement retrouvera un regain d'intérêt dans les mains des minoritaires, de l'opposition.

II. Le critère de clarté et d'intelligibilité de la loi

Face au problème rencontré par les imperfections des textes juridiques à Madagascar, il convient de poser des exigences comme le critère de la clarté et d'intelligibilité de la loi, pour asseoir une sécurité juridique. Sur ces points, la législation malgache est largement en retard comparée aux autres systèmes juridiques comme celui de la France. La clarté est le caractère de ce qui est clair, susceptible de compréhension. En effet, le législateur doit rendre un travail de qualité et tenir compte des sujets auxquels la loi s'applique. Cette exigence paraît simple dans le langage courant, mais comment qualifier la clarté d'une loi vis-à-vis des individus qui font face à première vue au terme inhabituel à caractère technique et juridique ?

⁷⁷Gaby Nestor RAZAKAMANATSOA, « Contribution à l'amélioration des amendements d'origine parlementaire », mémoire de fin d'étude en vue de l'obtention, ENAM 20-06-2002

⁷⁸ Demba SY et al. , dans la partie Rapport introductif : le rôle et les droits de la minorité parlementaire dans les Assemblées Nationales africaines, dans l'ouvrage « L'opposition dans les parlements africaines », actes du séminaire parlementaire régionale sur le « Rôle, droits e responsabilités de l'opposition dans les parlements africain » Burkina Faso, 15-16 novembre 1996, Démocraties Africaines, mai 1997, p. 27

D'où le second critère trouve tout son sens sur ce point, une loi est intelligible quand son sens peut être perçu par l'activité intellectuelle humaine. Elle se réfère donc à la l'intelligence humaine à comprendre un texte donné. Cette règle à valeur constitutionnelle a été à mainte fois considérée par le Conseil Constitutionnel français. Associée avec le principe d'accessibilité de la loi, ces critères, si tel est que la législation malgache veuille les intégrer dans les principes de la loi fondamentale, imposeraient au législateur une obligation de résultat, une exigence de loi de qualité.

L'état de l'institution parlementaire malgache évoluerait-il dans cette direction quitte à relever ce défi de taille ? S'il fallait analyser l'adage « nul n'est censé ignorer la loi », l'ignorance dans le langage courant signifie qu'un individu n'est pas informé ou qu'il ne comprend pas l'information transmise. Sur ce point, le législateur est tenu de rendre intelligible la loi pour faciliter sa lecture et sa compréhension, pour que « nul n'est censé ignorer la loi » vue sous cet angle. La portée de ce critère tel qu'il est relevé en droit français, constitue une sanction à l'encontre d'une loi obscure censurée directement par le Conseil Constitutionnelle.

Vision assez utopique, « l'intelligibilité des lois a toujours été recherchée sans avoir jamais été atteinte » selon Philippe Malaurie⁷⁹. Cette règle semble se heurter aux obstacles pratiques inhérents à la fonction parlementaire évoquée ci-dessus. Cette perspective trouve cependant tout son sens pour les parlementaires confrontés à une obligation de résultat dont les citoyens pourront en témoigner.

L'objectif d'une telle mesure étant d'assurer un travail législatif de qualité, et ces critères pourront contribuer à régler les obstacles qui minent l'institution parlementaire, pourvu que la suggestion de renforcement des capacités parlementaires aboutisse effectivement à son terme. Dans cette optique et pour se faire, la formalisation de ces critères peut s'inscrire dans la loi fondamentale, ou dans une disposition d'ordre légal ou intéressant les règlements intérieurs des assemblées.

⁷⁹ Philippe MALAURIE, « L'intelligibilité des lois », Pouvoirs 2005, p. 135

CONCLUSION

Les caractéristiques spécifiques du droit malgache certes ne reflètent guère l'image d'une fonction législative au sens moderne avant l'indépendance. Néanmoins l'apport des pères fondateurs, dans la construction de ce droit depuis son apparition, a permis d'attribuer à la loi malgache leurs traits caractéristiques reflète de la société elle-même. Instituée effectivement après la colonisation, l'inexpérience malgache de la fonction législative a suscité le bouleverse du bicamérisme au monocamérisme, et le retour de ce système dans les dernières Républiques.

La séparation des pouvoirs est la règle d'or à la base de la fonction législative en dépit des critiques et des assouplissements apportés par les diverses pratiques des États du monde. Parti sur une constatation des phénomènes paradoxaux entre la France et Madagascar, le système malgache doit tenir compte des réalités environnantes. L'étude comparative des deux systèmes apporte des réflexions sur les problèmes et les solutions envisageables. La fonction législative malgache est trop attachée à des valeurs et des règles anciennes comme la séparation stricte des compétences là où la France préconise une séparation souple avec l'incursion limitée des parlementaires dans le domaine règlementaire.

La fonction législative ne manifeste pas assez d'évolution à tels points que le déclin constaté du parlement tendrait plutôt à sous-entendre la régression, la banalisation du rôle des parlementaires à donner son assentiment à l'initiative gouvernementale. Les obstacles classiques auxquels elle se heurte relèvent du mimétisme érigé par l'accession à l'indépendance avec la transposition de ces derniers au sein de l'État malgache.

Du renforcement des assistances techniques et budgétaires, de la valorisation du droit d'initiative originaire ou dérivée, à la modernisation de l'institution, et à l'exigence de loi de qualité, les solutions vers une revalorisation de l'institution parlementaire se veulent être l'objectif à atteindre.

Pour répondre à la question principale posée au début de l'étude, la fonction législative du parlement s'exerce à travers les étapes de la procédure d'élaboration de la loi en passant par l'initiative et l'amendement des projets de loi, la discussion et la délibération en assemblée plénière jusqu'au contrôle de l'activité gouvernementale, mais qui se situe dans un environnement de vicissitudes.

Pratiquer cette fonction, c'est suivre les procédures tout en apportant sa contribution à des fins d'amélioration par une implication personnelle et par la mise en œuvre effective des moyens consacrés par la Constitution.

L'objectif étant de conscientiser les parlementaires sur leurs fonctions, la IV^{ème} République s'ouvre comme un chantier d'exploitation des perspectives en la matière et notamment dans l'obligation de nos représentants à fournir une loi de qualité par un exercice digne d'un technicien qualifié. Comment imposer une telle obligation dans la législation malgache ? La dépolitisation de l'administration parlementaire, ou la mutation de l'institution politique en une instance semi-technique est-elle concevable à titre d'alternative ? Les questions demeurent nombreuses, seulement toutes ces perspectives sont conditionnées par une bonne volonté politique de la part de nos représentants et de nos dirigeants.

ANNEXE n°1 : GUIDE D'ENTRETIEN

ENTRETIEN n°1

Au Sénat, avec Madame ROBLINE, responsable de la Direction de la législation et des Études, pendant 35 minutes, le 11 avril 2017.

Le questionnaire d'entretien

- Quelle est l'importance du Sénat dans la fonction législative ?
- Les compétences des Sénateurs permettent-elles une meilleure analyse des textes que celles de l'Assemblée Nationale ?
- Quelles sont les entraves constatées dans l'exercice de la fonction législative ?
- L'exigence de diplôme au mandat sénatorial est-elle faisable à Madagascar considérant le Sénat comme une chambre plus technique ?
- Comment améliorer le travail législatif d'origine parlementaire ?
- L'accessibilité aux travaux parlementaires est-elle effective ?

Les réponses aux questions posées

« Le Sénat constitue un contrepoids, un tiers bloquant nommé par le Président de la République, qui s'aligne avec sa politique. Plus expérimentés en raison de leurs âges, les sénateurs non seulement jouent un rôle en matière de décentralisation, mais améliorent également le texte par son examen. Nonobstant, les contraintes de temps, l'insuffisance de ressources humaines ou d'experts pour assister les parlementaires, font obstacles à un travail de qualité. À titre d'entraves dans leurs fonctions, l'ordre du jour est la priorité du gouvernement, en plus le débat parlementaire est non pertinent en raison des questions qui le sont également. L'insuffisance de technicité des parlementaires dans les deux chambres se sent au niveau des institutions. Cependant, l'exigence de diplôme n'apparaît pas comme la solution appropriée en la matière à cause de la représentativité du parlement. La solution serait d'améliorer les moyens tant humains que techniques à la disposition des deux institutions. Bien que le Sénat dispose d'un site avec peu d'information, les procès-verbaux sont disponibles pour le public qui pourra apprécier le travail parlementaire. »

ENTRETIEN n°2

À l'Assemblée Nationale avec Monsieur RATSIMBA Andrianiavo Mamy, Directeur de la législation, pendant 40 minutes, le 14 avril 2017.

Le questionnaire d'entretien

- Quels sont les obstacles pratiques dans l'exercice de la fonction législative ?
- L'accès à un mandat parlementaire est-il suivi d'une formation pour les députés ?
- Qu'est-ce qui différencie le travail législatif et le parlement de la IV^{ème} République ?
- Le parlement dispose-t-il des moyens nécessaires dans le contrôle sur gouvernement des lois promulguées ?
- La restriction des conditions d'éligibilités a-t-elle une incidence sur le travail législatif d'origine parlementaire ?
- La contribution du Sénat dans le travail législatif est-elle favorable ou n'a aucune incidence sur les projets et les propositions de loi ?

Les réponses aux questions posées

« L'obstacle principale à part les dispositions constitutionnelles, est essentiellement l'incompétence des députés dans l'analyse et la maîtrise des textes que sur les règles en vigueur, alors que des formations existent tant au début de la législature qu'en cours du mandat. À l'initiative des partenaires techniques et financiers à savoir le PNUD, l'EISA, le Ministère des Finances, seuls quelques intéressés assistent à ces formations, là où la majorité se préoccupe plus de faire la politique, que de ses fonctions en tant que députés. D'où il en résulte, le défaut de compétences et des facultés analytiques appropriées dans l'examen d'un texte. Comparés à la transition, les élus de la IV^{ème} République s'annoncent plus déçus dans l'exercice de leurs mandats. Pour la diffusion législative, l'Assemblée Nationale rencontre des difficultés à cause de l'accessibilité d'un journal officiel. Il n'existe pas de contrôle d'application des lois à défaut de commissions d'enquête, de suivi et d'évaluation, et notamment sur la possibilité d'accéder aux détails sur les décrets. Le travail du parlement ne requiert qu'une motivation personnelle et ne repose pas sur une exigence de diplôme. En ce qui concerne l'apport du Sénat, il ne constitue pas un contre-poids dans la fonction législative, car reflète la même couleur politique de l'exécutif. Dans la pratique, le texte initial examiné par l'Assemblée Nationale est renvoyé par le Sénat sous la même forme et sans amendement».

ANNEXE n°2 : TABLEAUX

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana - Tanindrazana – Fandrosoana

ASSEMBLÉE NATIONALE
SECRETARIAT GÉNÉRAL
DIRECTION DE LA LÉGISLATION
SERVICE LÉGISLATIF ET DES SÉANCES

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES PROJETS DE LOI

ANNÉE 2016

NOMBRE DES PROJETS DE LOI DÉPOSE	NOMBRE DES PROJETS DE LOI ADOPTES	NOMBRE DES PROJETS DE LOI EN NAVETTE AU SENAT	NOMBRE DES PROJETS DE LOI AJOURNES	NOMBRE DES PROJETS DE LOI AMENDES	NOMBRE D'AMENDEMENTS
65	60	02	03	08	24

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana - Tanindrazana – Fandrosoana

ASSEMBLÉE NATIONALE
SECRETARIAT GÉNÉRAL
DIRECTION DE LA LÉGISLATION
SERVICE LÉGISLATIF ET DES SÉANCES

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES PROJETS DE LOI

SESSION ORDINAIRE

du 03 MAI 2016 AU

ANNÉE 2016

NOMBRE DES PROJETS DE LOI DEPOSES	NOMBRE DES PROJETS DE LOI ADOPTÉS	NOMBRE DES PROJETS DE LOI AJOURNÉS	NOMBRE DES PROJETS DE LOI AMENDE	NOMBRE D'AMENDEMENTS
33	30	03	07	52

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana - Tanindrazana – Fandrosoana

ASSEMBLÉE NATIONALE
SECRETARIAT GÉNÉRAL
DIRECTION DE LA LÉGISLATION
SERVICE LÉGISLATIF ET DES SÉANCES

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES PROJETS DE LOI

SESSION BUDGÉTAIRE
du 18 OCTOBRE 2016 AU 16 DÉCEMBRE 2016

ANNÉE 2016

NOMBRE DES PROJETS DE LOI DÉPOSE	NOMBRE DES PROJETS DE LOI ADOPTES	NOMBRE DES PROJETS DE LOI AJOURNES	NOMBRE DES PROJETS DE LOI AMENDES	NOMBRE D'AMENDEMENTS
34	31	03	08	24

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana - Tanindrazana – Fandrosoana

ASSEMBLÉE NATIONALE
SECRETARIAT GÉNÉRAL
DIRECTION DE LA LÉGISLATION
SERVICE LÉGISLATIF ET DES SÉANCES

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES PROJETS DE LOI

SESSION EXTRAORDINAIRE
du 05 JUILLET 2016 AU 16 JUILLET 2016
ANNÉE 2016

NOMBRE DES PROJETS DE LOI DÉPOSENT	NOMBRE DES PROJETS DE LOI ADOPTÉS	NOMBRE DES PROJETS DE LOI AJOURNEES	NOMBRE DES PROJETS DE LOI AMENDE	NOMBRE D'AMENDEMENTS
5	2	3	1	1

OUVRAGES

OUVRAGES GENERAUX

- ANDRIANIRINA Laza Eric, « sociogénèse du constitutionnalisme malgache », Bulletin de l'Académie malgache, XCI/2, 2012-2013, pages 235-256
- ARDANT Philippe, « Institution politique et droit constitutionnel », LGDJ, Paris 1989, 625 pages
- AVRIL Pierre, GICQUEL Jean, « Droit parlementaire », 2^{ème} édition, Montchrestien, EJA, Paris, 1996, 420 pages
- BOCQUET Véronique, ROGER Marie-Laure, « Situation du bicamérisme dans le monde », Paris 2000, 353 pages
- BONHOURE et al, « les principales étapes de la procédure législative », Paris 1997, 179 pages
- BAUFUME Bruno, « Le droit d'amendement et de la Constitution sous la V^{ème} République », LGDJ, Paris 1993, 618 pages
- BUFFELAN-LANOR Yvaine, LARREAU-TERNEYRE Virginie, « Droit civil Première année », 15^{ème} édition, SIREY, 2007, 612 pages
- CHANTEBOUT Bernard « Droit constitutionnel », 26^{ème} édition, SIREY, Paris 2009, 420 pages
- DE GAUDUSSON Jean du Bois et al. , « Les Constitutions africaines » publiées en langue française, tome 1, la documentation française 216 pages
- COTTERET Jean-Marie, « Le pouvoir législatif en France », LGDJ, Paris 1962, 57 pages
- ÉRIC Oliva, « Droit constitutionnel », 6^{ème} édition, collection aide-mémoire SIREY, 2009, 483 pages
- FEUILLARDE Alexandra et al. « Les commissions à l'Assemblée Nationale » Paris, janvier 2000, 177 pages
- POIRIER Jean et al. , « Études de droit africain et de droit malgache », Cujas, Paris 1965, 529 pages
- RAKOTO Ignace et al. « Corpus d'histoire du droit et des institutions. Les Vazimba et la société Vazimba », Université de Madagascar, Antananarivo, 1975
- « Exposition : Histoire du droit malgache », Imprimerie nationale, Antananarivo, 1964, 31 pages

- « Kabary nataon-DRANAVALOMANJAKA mpanjaka ny Madagaskara tamy ny ambanilanitra tao Andohalo », Presin'ny mpanjaka ny Madagasikara, Antananarivo 29 mars 1881, 25 pages
- « L'opposition dans les parlements africaines », actes du séminaire parlementaire régionale sur le « Rôle, droits et responsabilités de l'opposition dans les parlements africains » Burkina Faso, 15-16 novembre 1996, Démocraties Africaines, mai 1997, 89 pages

INSTRUMENTS NATIONAUX

- La Constitution de la quatrième République du 11 décembre 2010
- La Constitution de la deuxième République du 31 décembre 1975
- La Constitution de la troisième République du 21 décembre 1992
- La Constitution de la première République du 29 avril 1959
- Arrête n° 67 an/p portant règlement intérieur de l'Assemblée Nationale, novembre 2014
- Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

LEXIQUES, DICTIONNAIRES

- DE VILLERS Michel, LE DIVELLEC Armel, Dictionnaire du droit constitutionnel, Sirey 7^{ème} édition, 2009
- GUINCHARD Serge, DEBARD Thierry, Lexique des termes juridiques, 21^{ème} édition, Dalloz 2014
- « Le Petit Larousse » Paris, 2010
- « Lexique des termes parlementaires », Paris 1991

MÉMOIRES ET THÈSES DE RECHERCHE

- RAMANANA Mampody, « La valorisation de la fonction législative l'exemple de la troisième République deuxième phase », 20- 06 2010, mémoire de fin d'études à l'ENAM
- RAZAKAMANANTSOA Gaby Nestor, «Contribution à l'amélioration des amendements d'origines parlementaire » mémoire de fin d'études, à l'ENAM, 102 pages

LES RAPPORTS D'ÉTUDES

- RAVAOZANANY Norosoa et al. , «La prise en compte de l'égalité Hommes- Femmes dans le processus législatif à Madagascar », EISA, juin 2014

SITES WEB

- ANDRIANIRINA Laza Eric « Les problématiques saillantes du constitutionnalisme malgache », coordonnateur des travaux de la journée d'étude sur « La Constitution à Madagascar : ce qu'en disent les spécialistes » disponible à l'adresse <https://www.aena.mg/la-constitution-a-madagascar-ce-que-disent-les-specialistes/>
- ANTONIO José et al. « Participation directe et démocratie grecque. Une histoire exemplaire ? », coll. «ISTA »,2006. p. 5-268. disponible à l'adresse http://www.persee.fr/doc/ista_0000-0000_2006_mon_1008_1
- AVRIL Pierre, « qui fait la loi ? », Pouvoir 2005 n° 114, pages 89-99 disponible à l'adresse <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2005-3-page-89.htm>
- DEVINAT Mathieu, « Le bijuridisme et le bilinguisme canadiens : des idéaux sous tension », Revue française de linguistique appliquée 2011/1 (Vol. XVI), p. 33-50., disponible à l'adresse <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-linguistique-appliquee-2011-1-page-33.htm>
- HALPERIN Jean-Louis, extraits de l'ouvrage « Le droit et ses histoires », Droit et société, 2010, pages 295-313 disponible à l'adresse <http://www.cairn.info/revue-droit-et-societe-2010-2-page-2>
- MAURO Barberis, « Le futur passé de la séparation des pouvoirs », Pouvoirs, 2012, p. 5-15 disponible à l'adresse <http://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2012-4-page-5.htm>
- MOLET Louis, « la source et tendance du droit moderne à Madagascar », dans le « Journal Canadien des études africaines » Montréal, I- mars 1968 page 126 disponible à l'adresse <http://www.documentation.ird.fr/hor/fdi:13250>
- PEZAN Jean-Louis, « Loi/règlement, la construction d'un nouvel équilibre », Revue française de science politique, 34^e années, 1984, pages 922 à 954 disponible à l'adresse http://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1984_num_34_4_394156
- « Énoncer l'indicible : le droit entre langues et traditions », Revue internationale de droit comparé. Vol. 52 N°4, octobre-décembre 2000. pages 781 à 796; disponible à l'adresse http://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_2000_num_52_4_18628
- Le Code des 305 articles disponible à l'adresse http://www.persee.fr/doc/outre_0300-9513_1960_num_47_167_1322_t1_0296_0000_2

TABLE DES MATIÈRES

GLOSSAIRE	2
SOMMAIRE	3
INTRODUCTION	4
Partie I. Le parcours de la fonction législative pour aboutir à Madagascar	6
Chapitre I. La fonction législative, un processus évolutif inséparable au Droit.....	6
Section I. Le Droit dans la société.....	6
I. Légiférer, un pouvoir social: cas de la démocratie grecque	7
II. Le pouvoir législatif à travers la monarchie.....	8
Section II. La séparation des pouvoirs et avènement du pouvoir législatif	9
I. L'origine du parlement à la base de la séparation des pouvoirs	9
II. La séparation des pouvoirs : entre vertu et aménagement	10
A. La séparation selon les pères fondateurs : John Locke et Montesquieu.....	10
B. Les limites et aménagements de ce principe	11
Chapitre II. L'évolution de la fonction législative à Madagascar.....	13
Section I. L'aspect du bijuridisme du temps de la colonisation	15
I. Le droit indigène et colonial pendant la colonisation	15
II. Le législateur avant l'indépendance de 1958	17
Section II. Le mimétisme après l'indépendance	18
I. Le système malgache calqué sur le modèle français	19
II. Le Parlement et les travaux législatifs dans les Républiques malgaches	20
A. L'évolution de l'institution du parlement à Madagascar	21
B. La fonction et le travail législatif, et institutionnalisation du bijuridisme.....	22
Partie II. L'approche critique vers une fonction législative appropriée au cas malgache	25
Chapitre I. L'état de la fonction législative contemporaine malgache	25
Section I. Une Constitution fluctuante, base de l'activité législative	25
Section II. L'exécutif à statut privilégié en défaveur du parlement	27
Section III. La domination de l'exécutif sur le parlement	27
Chapitre II. Les maux rattachés à l'exercice de la fonction législative.....	29
Section I. Le problème lié à la personne du parlementaire	29
I. La primauté des intérêts privés sur l'intérêt public	29
II. Le défaut ou déficit de projet de société portant apport législatif	30
III. La sous-utilisation de l'initiative parlementaire : l'incompétence.....	31
Section II. Les obstacles inhérents à l'exercice de la fonction elle-même	32
I. Les limites constitutionnelles dans l'initiative parlementaire	33

II.	Le droit d'amendement parlementaire mal maitrisé.....	36
III.	La rareté du débat parlementaire	38
Chapitre III.	Les défis et perspectives d'amélioration de ladite fonction.....	40
Section I.	Les reformes extérieures à l'exercice de la fonction.....	40
I.	La délimitation des domaines du règlement autonome, un mythe ou une réalité ?.....	40
II.	Le renforcement des conditions d'accès à la fonction parlementaire ?	42
Section II.	Le réaménagement de l'institution parlementaire	44
I.	Le renforcement des capacités techniques du législateur	44
A.	La formation juridique et sur les règles de jeux	44
B.	L'assimilation des méthodes de travail légistique	45
C.	L'extension de la formation à l'éducation citoyenne.....	46
II.	L'amélioration du budget parlementaire et la mise en place de nouvelle instance technique dans les assemblées	47
III.	La modernisation de la pratique législative.....	48
A.	La transparence et la publication des travaux parlementaires	48
B.	L'informatisation effective des données des assemblées	49
C.	La promotion des femmes dans la fonction législative	49
Section III.	La fonction législative telle qu'elle devrait être.....	50
I.	La revalorisation du droit d'initiative originaire et dérivée	50
II.	Le critère de clarté et d'intelligibilité de la loi	51
	CONCLUSION	53
	ANNEXE n°1 : GUIDE D'ENTRETIEN	55
	ANNEXE n°2 : TABLEAUX	57
	OUVRAGES	61
	SITES WEB	64