



# ÉTUDE COMPARATIVE DES DIFFÉRENTS SYSTÈMES ET FONCTIONNEMENTS PARLEMENTAIRES DES MEMBRES DE L'ASSOCIATION DES PARLEMENTS DES ÉTATS MEMBRES DE LA COMMISSION DE L'OcéAN INDIEN (AP-COI)

VERSION SEPTEMBRE 2025

**ÉTUDE COMPARATIVE  
DES DIFFÉRENTS SYSTÈMES ET  
FONCTIONNEMENTS PARLEMENTAIRES**  
DES MEMBRES DE L'ASSOCIATION DES  
PARLEMENTS DES ÉTATS MEMBRES DE LA  
COMMISSION DE L'OCÉAN INDIEN (AP-COI)

VERSION SEPTEMBRE 2025

## **REMERCIEMENTS**

La Commission de l’océan Indien remercie les parties prenantes de Maurice, de Madagascar, des Seychelles et de l’Union des Comores, y compris les points focaux des Assemblées nationales, pour leur implication lors de la phase de collecte et d’analyse d’informations dans les pays ainsi que pour leurs contributions.

## **CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ**

Cette publication, réalisée dans le cadre du projet Gouvernance, Paix et Stabilité (GPS) de la COI et avec le soutien de l’Agence française de développement (AFD), ne peut être reproduite, en tout ou en partie et sous quelque forme que ce soit, sans autorisation préalable de la COI. Toute reproduction autorisée doit mentionner la source complète. Toute utilisation de cette publication à des fins commerciales, y compris la revente, est interdite sans l’autorisation préalable et écrite de la COI. La COI apprécierait de recevoir un exemplaire de toute publication utilisant cette étude comme source.

Le contenu de cette étude ne saurait être interprété comme reflétant une quelconque position officielle, opinion ou jugement de la part de la COI, de l’AFD ou des organisations participantes sur les systèmes et le fonctionnement parlementaires nationaux ainsi que les cadres juridiques qui les régissent.

Toutes les informations ont été jugées correctes en septembre 2025.

## **DIRECTION ÉDITORIALE**

Eva Palmans, cheffe du projet GPS de la COI

## **AUTEURS**

Aboubakar Abdou Msa, expert en droit parlementaire

Hamza Fassi-Fihri, expert parlementaire

## **RÉVISION**

Points focaux des Assemblées nationales

Sambatra Christian Ihariantsoa, coordonnateur technique de l’Unité de gouvernance

Emilie Cadet, chargée d’appui aux projets du Domaine d’Intervention 3 COI

Gorka Gamarra, expert électoral du projet GPS de la COI

## **CONCEPTION GRAPHIQUE**

Mise en page par Dandelion sur financement de l’Union européenne et de l’AFD à travers le programme COI Horizon 2030

## **CRÉDITS PHOTOGRAPHIQUES**

COI et Assemblées nationales membres de l’AP-COI

## **CITATION**

Commission de l’océan Indien (COI), Étude comparative des différents systèmes et fonctionnements parlementaires des membres de l’Association des Parlements des États membres de la Commission de l’océan Indien (AP-COI), Ebène, 2026

## **COPYRIGHT**

© Commission de l’océan Indien - 2026

# TABLE DES MATIÈRES

<b>LISTE DES ACRONYMES</b>	<b>9</b>	<b>Section 4 : La procédure législative</b>	<b>70</b>
<b>PRÉFACE</b>	<b>10</b>	Paragraphe 1. Le dépôt du texte	71
<b>AVANT-PROPOS</b>	<b>12</b>	Paragraphe 2 : L'examen du texte par l'Assemblée	73
<b>INTRODUCTION</b>	<b>14</b>	Paragraphe 3 : La promulgation	77
<b>CHAPITRE 1 : RÉGIME POLITIQUE DES ÉTATS DE L'INDIANOCÉANIE</b>	<b>23</b>	<b>Section 5 : Le contrôle parlementaire</b>	<b>78</b>
<b>Section 1 : Les régimes politiques des pays de comparaison</b>	<b>25</b>	Paragraphe 1 : Le droit à l'information	79
Paragraphe 1 : Les attributions constitutionnelles du pouvoir exécutif	25	Paragraphe 2 : L'investigation	84
Paragraphe 2 : Les rapports institutionnels Exécutif et Législatif	33	Paragraphe 3 : La mise en jeu de la responsabilité du gouvernement	85
<b>Section 2 : Ressemblances et dissemblances</b>	<b>40</b>	<b>Section 6 : Loi de finances et parlement</b>	<b>86</b>
Paragraphe 1 : Caractéristiques des exécutifs	40	Paragraphe 1 : Le processus d'élaboration de la loi de finances	87
Paragraphe 2 : Les rapports institutionnels	43	Paragraphe 2 : Exception à l'assentiment législatif budgétaire	89
<b>CHAPITRE 2 : ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES</b>	<b>45</b>	<b>Section 7 : La diplomatie parlementaire</b>	<b>89</b>
<b>Section 1 : Pouvoirs de l'institution législative</b>	<b>46</b>	Paragraphe 1 : Regards des Assemblées législatives dans la diplomatie	89
<b>Section 2 : Statut de l'élu</b>	<b>47</b>	Paragraphe 2 : L'institutionnalisation de la diplomatie parlementaire	90
Paragraphe 1: Composition de l'Assemblée nationale	47	<b>Section 8 : Éléments de comparaison</b>	<b>93</b>
Paragraphe 2 : Les Conditions d'éligibilité et d'inéligibilité	52	<b>CHAPITRE 3 : LA REPRÉSENTATION</b>	<b>99</b>
Paragraphe 3 : Les incompatibilités parlementaires	53	<b>Section 1 : Problématique de la représentation des différentes composantes de la société dans la vie parlementaire</b>	<b>101</b>
<b>Section 3 : L'organisation du travail parlementaire</b>	<b>54</b>	Paragraphe 1 : Le système électoral	102
Paragraphe 1 : Le régime des sessions	54	Paragraphe 2 : Les systèmes électoraux et la représentation dans l'espace de l'indianocéanie	102
Paragraphe 2 : Les organes statutaires des Assemblées législatives	56		

## Section 2 : Rôle de représentation de l'élu et lien avec sa circonscription 107

Paragraphe 1 : Relations entre l'élu et ses électeurs ————— 108

Paragraphe 2 : L'état de la représentation dans les pays de l'étude ————— 108

## Section 3 : L'inclusion citoyenne dans le processus parlementaire ——— 109

Paragraphe 1 : Participation citoyenne à l'élaboration de la loi et des politiques publiques 109

Paragraphe 2 : L'accès du citoyen à l'information parlementaire ————— 113

## Section 4 : Éléments de comparaison ————— 115

## CHAPITRE 4: REDDITION DES COMPTES ————— 117

### Section 1 : Reddition des comptes par l'institution législative ————— 118

Paragraphe 1 : Caractère public du travail parlementaire ————— 119

Paragraphe 2 : Le contrôle du budget de l'Assemblée nationale ————— 119

### Section 2 : Reddition des comptes par les députés ————— 121

### Section 3 : Éléments de comparaison ————— 124

## CHAPITRE 5 : ADMINISTRATION PARLEMENTAIRE ————— 125

### Section 1 : L'Indépendance des institutions législatives ————— 126

Paragraphe 1 : Le fondement juridique de l'indépendance des Assemblées législatives 126

Paragraphe 2 : L'autonomie administrative et financière ————— 127

### Section 2 : Les règles d'organisation et de fonctionnement des Assemblées législatives ————— 133

Paragraphe 1 : Les Assemblées dotées de l'autonomie administrative et financière — 133

Paragraphe 2 : Cas de l'Assemblée nationale des Seychelles ————— 134

## CONCLUSION ————— 135

# LISTE DES ACRONYMES

<b>AP-COI</b>	Association des Parlements des États membres de la COI
<b>APNAC</b>	Réseau des parlementaires africains contre la corruption
<b>APNIFFT</b>	Réseau Parlementaire Africain sur les Flux Financiers Illicites et la Fiscalité
<b>APNODE</b>	Réseau des Parlementaires Africains pour l'Évaluation du Développement
<b>BIANCO</b>	Bureau Indépendant Anticorruption
<b>CIAD</b>	Crédit d'Investissement d'Appui au Développement
<b>CMP</b>	Commission Mixte Paritaire
<b>COI</b>	Commission de l'Océan Indien
<b>FMI</b>	Fonds Monétaire International
<b>GIS</b>	Government Information Service
<b>GPS</b>	Gouvernance, Paix, Stabilité
<b>HCC</b>	Haute Cour Constitutionnelle
<b>MJS</b>	Ministère de la jeunesse et des sports
<b>REFAMP Madagascar</b>	Réseau des Femmes Africaines Ministres et Parlementaires
<b>SADCOPAC</b>	Organisation des comités des comptes publics de la Communauté de développement de l'Afrique australe
<b>SDSR</b>	Santé et Droits Sexuels et Reproductifs
<b>UIP</b>	Union Interparlementaire

# PRÉFACE



**M. ROGER MANCIENNE**

*Président de l'Association des Parlements des Etats membres de la COI (mai 2025-octobre 2025)*

La création de l'AP-COI, qui prend racine dans les décisions du 13<sup>ème</sup> Conseil des ministres de la COI en 1996, répond à une aspiration commune : renforcer la coopération inter-parlementaire et la diplomatie parlementaire afin de promouvoir la gouvernance démocratique, la paix et la stabilité dans notre région. Depuis sa redynamisation en 2022, rendue possible grâce au projet Gouvernance, Paix et Stabilité (GPS) soutenu par l'Agence Française de Développement (AFD) et mis en œuvre par la Commission de l'océan Indien (COI), l'Association a franchi des étapes significatives. L'adoption de nouveaux statuts, la restructuration de ses organes, l'élaboration d'un plan d'action et la mise en place de démarches communes témoignent de cette dynamique nouvelle.

L'un des premiers jalons de ce plan d'action consiste à la réalisation de la présente étude portant sur l'analyse

comparative des différents systèmes et fonctionnements des membres de l'AP-COI. Elle constitue une avancée majeure dans la construction progressive d'une véritable communauté structurée et solidaire, conformément à l'axe 2 du plan d'action AP-COI. L'objectif est double : mieux connaître nos institutions respectives et favoriser l'émergence d'une culture parlementaire partagée.

Cette étude s'attache à examiner les fondements constitutionnels et juridiques de nos systèmes parlementaires, leurs modes de fonctionnement, leurs missions, ainsi que les pratiques qui s'y développent. Elle met en évidence similitudes et divergences, tout en esquissant des pistes de bonnes pratiques qui, bien que prématurées à ériger en modèles définitifs, représentent déjà des signaux prometteurs. Leur consolidation, au fil du temps et de l'expérience, pourra nourrir un socle commun de pratiques parlementaires propres à l'Indianocéanie.

À travers les cinq blocs qui structurent l'analyse, depuis les rapports institutionnels jusqu'aux mécanismes de reddition des comptes, en incluant l'ouverture à la société civile, l'inclusion citoyenne et l'administration parlementaire, cette étude offre à nos assemblées un outil de connaissance mutuelle ainsi qu'un support de réflexion pour renforcer leur efficacité, leur représentativité et leur transparence. Elle constitue également un outil d'inspiration pour guider nos actions au service des citoyens, en rapprochant nos institutions et, à travers elles, les peuples de l'Indianocéanie.

Au nom de l'AP-COI, je souhaite exprimer ma profonde gratitude à la Commission de l'océan Indien, en particulier au Secrétaire général, Monsieur Edgard Razafindravahy et au Chargé de Mission, Monsieur Marc Maminiana. Conformément à la décision du 37<sup>ème</sup> Conseil des ministres en mai 2023, la création de l'Unité Gouvernance de la COI constitue un acquis institutionnel essentiel, garantissant la continuité et la consolidation des actions de l'Association. Elle assure le secrétariat de l'AP-COI tout en jouant un rôle de relais pour la pérennisation du projet GPS.

J'adresse également mes remerciements à Madame Eva Palmans, cheffe de projet GPS qui a assuré la direction éditoriale de cette étude, ainsi qu'à l'ensemble de l'équipe du projet pour leur engagement. Mes remerciements s'adressent aussi à l'Agence française de développement (AFD), partenaire du projet GPS dont le soutien constant a permis la réalisation de cette étude et d'autres activités structurantes du plan d'action de l'Association. Enfin, je salue avec reconnaissance les experts auteurs de cette étude Messieurs Hamza Fassi-Fihri et Aboubakar Abdou qui ont mené ce travail avec rigueur et professionnalisme, ainsi qu'aux points focaux des Assemblées nationales membres qui ont apporté une contribution précieuse à ce travail.

Puisse cette étude constituer une étape décisive dans notre cheminement collectif, en contribuant à renforcer le dialogue interparlementaire, la confiance mutuelle et la solidarité entre nos peuples.

# AVANT-PROPOS



**DR IBRAHIM NORBERT RICHARD**

*Secrétaire général de la COI*

La stabilité politique et la gouvernance démocratique constituent les fondements de tout développement durable. Depuis la signature de l'Accord de Victoria, il y a plus de quarante ans, la Commission de l'océan Indien (COI) œuvre avec constance pour faire de l'Indianocéanie un espace de solidarité, de stabilité et de coopération entre ses États membres. La gouvernance démocratique s'est avérée comme un impératif de survie à la lumière des nombreux foyers de tension qui secouent le monde : il ne peut y avoir de développement durable sans paix alors que la pauvreté et les inégalités sont les terreaux de l'instabilité politique, économique et sociale. Dans ce contexte, la COI ne pouvait rester en marge des actions menées par les parlementaires parallèlement à la diplomatie classique dans la recherche de la paix et la défense de la démocratie et des droits de l'homme.

Aussi, au fil des années, la COI s'est adaptée face aux évolutions régionales et a répondu aux attentes de ses membres. Elle a joué un rôle actif dans la médiation politique et à travers le déploiement de missions d'observation électorale, contribuant ainsi à la consolidation d'un environnement démocratique apaisé. Ces engagements ont renforcé sa légitimité comme promoteur et acteur de la stabilité régionale. Cette reconnaissance a trouvé une expression forte lors du 33<sup>e</sup> Conseil des ministres de 2018 qui a réaffirmé « le rôle fondamental de la COI au service de la paix et de la stabilité politique en Indianocéanie ». La Déclaration de Moroni d'août 2019 est venue, par la suite, inscrire explicitement cette mission dans le mandat renouvelé de l'Organisation.

C'est dans cette continuité qu'a été lancé, en septembre 2021, le projet Gouvernance, Paix et Stabilité (GPS), porté par la COI sur financement de l'Agence française de développement. Premier projet spécifiquement dédié à la gouvernance démocratique et institutionnelle, il vise à renforcer les capacités de la COI, à structurer des réseaux d'acteurs publics et de la société civile, et à promouvoir une diplomatie parlementaire ainsi qu'une culture démocratique. Il permet en outre de renforcer la légitimité de l'organisation en créant une passerelle entre avec les représentants des populations de ses États membres.

L'Association des Parlements des États membres de la COI (AP-COI) s'inscrit pleinement dans ce processus. Redynamisée en 2022, elle a franchi des étapes

importantes grâce au soutien du projet GPS et à l'accompagnement du Secrétariat général via son Unité Gouvernance créée en 2023. Cette évolution, tout comme l'impulsion et l'appui de la COI à la création du Réseau électoral de l'océan Indien ou encore à la redynamisation de la Plateforme des femmes en politique de l'océan Indien, illustre la modernisation institutionnelle de la COI et traduit la priorité donnée au renforcement des institutions démocratiques dans la région.

Le plan d'action de l'AP-COI exprime la volonté de « construire progressivement une véritable communauté structurée ». Pour y parvenir, un socle commun de connaissances et de compréhension mutuelle est indispensable. C'est dans cet esprit que s'inscrit la présente étude comparative, destinée à approfondir la connaissance des systèmes politiques et parlementaires de l'Indianocéanie, à valoriser les bonnes pratiques et à mettre en lumière les spécificités et convergences entre les États membres.

Conduite selon une méthodologie rigoureuse combinant revue documentaire, questionnaires adressés aux Assemblées nationales et entretiens approfondis, cette étude analyse et compare les régimes politiques, le fonctionnement des parlements, leur rôle de représentation, leur redevabilité et leur organisation interne. Les résultats, discutés et validés collectivement, ont permis de produire cette première édition, réalisée sous la supervision d'Eva Palmans, cheffe du projet GPS de la COI, et des experts internationaux Hamza Fassi-Fihri et Aboubakar Abdou.

L'Indianocéanie demeure aujourd'hui une région globalement en paix et stable, malgré des tensions ponctuelles. Toutefois, rien n'est acquis définitivement. Dès lors, il importe d'entretenir constamment une culture démocratique vivante, fondée sur des valeurs fondamentales tels que la transparence, le dialogue et l'inclusion. La COI forme le vœu que cette publication contribue à nourrir cette dynamique et serve de référence utile aux membres de l'AP-COI, ainsi qu'à tous ceux qui œuvrent pour le progrès démocratique et institutionnel dans la région.

Le Secrétariat général de la COI restera pleinement engagé aux côtés des parlements et des réseaux régionaux pour accompagner la réalisation des objectifs communs, au bénéfice des pays et des populations de l'Indianocéanie.



Assemblée nationale de l'Union des Comores



Assemblée nationale de Madagascar



Assemblée nationale de Maurice



Assemblée nationale des Seychelles

## INTRODUCTION

Étudier les Assemblées parlementaires des pays de l'Indianocéanie sous l'angle comparatif relève d'une véritable gageure voire d'une aventure pour toute personne avertie de la diversité des systèmes juridiques, politiques et institutionnels qui façonnent le parlementarisme dans l'espace de l'Indianocéanie<sup>1</sup>. On y retrouve, des systèmes parlementaires largement inspirés des traditions juridiques et institutionnelles françaises d'un côté et, de l'autre, des systèmes d'inspiration anglaise. Ces inspirations sont ancrées dans les traditions politiques, culturelles et sociales des États concernés, contribuant à une hybridation riche et diversifiée.

**Comores** et **Madagascar**, en raison de leur passé colonial français, se rapprochent de la France tant en ce qui concerne l'architecture institutionnelle que l'organisation et le fonctionnement de leurs Assemblées législatives tandis que **Maurice** et **Seychelles**, anciennes colonies britanniques, ont adopté un parlementarisme westministérien. On se trouve en présence de deux grandes familles de systèmes juridiques : le *Civil law*, aux **Comores** et à **Madagascar**, et le *Common Law* à **Maurice** et aux **Seychelles**, sachant que ces derniers connaissent également des traditions du droit napoléonien cadrant avec le *Civil law*.

On y retrouve, également, des systèmes juridiques dualistes marqués par la coexistence du droit écrit dit moderne fortement empreint de certaines survivances de droit traditionnel, lui-même antérieur au droit écrit découlant de la colonisation.

Et, par-dessus tout, l'étude porte sur des États aux âges sensiblement différents<sup>2</sup>, si bien qu'ils aient tous accédé à la souveraineté internationale à une époque où le monde, divisé en blocs de l'est et de l'ouest, influençait également les idéologies politiques et l'organisation institutionnelle des nouveaux États indépendants de l'Indianocéanie. Ainsi, sommes-nous en présence de régimes politiques proches du bloc de l'est, se proclamant socialiste, marxiste ou révolutionnaire (**Comores**, **Madagascar** et **Seychelles**) et d'un régime d'inspiration politique occidentale (**Maurice**).

<sup>1</sup> L'étude se limite aux assemblées parlementaires des Comores, de Madagascar, de Maurice et des Seychelles.

<sup>2</sup> Au sein de l'espace de l'étude, Madagascar accède en premier à son indépendance le 26 juin 1960, suivi six (6) ans plus tard par Maurice le 12 mars 1968 et plus d'une décennie plus tard par les Comores, le 6 juillet 1975 et les Seychelles le 29 juin 1976.

Plus qu'une gageure ou aventure, l'approche comparative du parlementarisme dans l'espace de l'Indianocéanie est un défi tant qu'elle invite à tenir compte, non seulement des cadres constitutionnels, juridiques et institutionnels, mais aussi et surtout de l'évolution historique et politique des systèmes parlementaires aux trajectoires variables en raison de leur passé colonial différent, des soubresauts politiques et des coups d'État ou tentatives de coup d'État, souvent accompagnés de suspension et/ou d'abolition des Constitutions et de leurs décors institutionnels, y compris les Assemblées parlementaires.

En effet, à l'exception de **Maurice**, connu par une certaine stabilité politique et parlementaire, aux **Comores**, à **Madagascar** et aux **Seychelles**, le parlementarisme a évolué en dents de scie au gré des événements politiques souvent mouvementés, des révisions constitutionnelles peu consensuelles et de l'idéologie politique socialiste-marxiste ambiante des lendemains de leurs indépendances.

Au prix d'une simplification objective, le parlementarisme dans l'espace de l'Indianocéanie peut être analysé au regard d'environ trois décennies de monopartisme aux **Comores**, à **Madagascar** et aux **Seychelles**, suivies du multipartisme politique en construction depuis 1990, afin de mieux examiner l'impact des systèmes politiques, institutionnel et constitutionnel sur l'évolution du parlementarisme dans l'espace de l'étude.

Aux **Comores**, l'institution législative a connu une évolution historique mouvementée : tantôt dissoute (1978, 1996 et 1999) tantôt mise en veilleuse (1995) pour être restaurée à la faveur des contingences politiques et des révisions constitutionnelles, a toujours été tributaire des événements politiques qui ont marqué les Comores du lendemain de l'indépendance (6 juillet 1975) jusqu'à la dernière révision constitutionnelle du 30 juillet 2018.

La première Constitution<sup>3</sup> instituée au milieu de chants révolutionnaires et patriotiques une « République démocratique laïque et sociale »<sup>4</sup> dotée d'institutions réputées incarner la réalité comorienne et rompre définitivement avec le cordon ombilical du modèle institutionnel hérité de la colonisation. Sous l'empire de ce régime qualifié de « révolutionnaire » par ses dignitaires, le pouvoir législatif devait être exercé par le Congrès national, instance suprême du pouvoir populaire, composé de l'ensemble des membres des Mudriyas (préfectures)<sup>5</sup> et des comoriens de l'étranger<sup>6</sup>.

À peine instituée, cette Assemblée législative (le Congrès national) fut dissoute sans avoir eu à faire ses preuves, le coup d'État du 13 mai 1978 sonnera la fin de la révolution et la dissolution du Congrès national et de l'ensemble des institutions de la « République démocratique laïque et sociale ». Devant un tel contexte d'un parlement « mort-né », on cherchera vainement des traditions ou pratiques parlementaires.

La deuxième Constitution des Comores<sup>7</sup>, proposée par le directoire politico-militaire, instituée sous les cendres de la « République démocratique laïque et sociale » une République à caractère « fédéral » et « islamique », la « République Fédérale Islamique des Comores ».

Sous l'empire de cette Constitution, le pouvoir législatif est exercé par l'Assemblée fédérale composée de représentants élus

<sup>3</sup> Loi fondamentale du 23 avril 1977.

<sup>4</sup> Article 1er de la loi fondamentale du 23 avril 1977 : « L'archipel des Comores est un et indivisible. Il constitue une République Démocratique Laïque et Sociale. L'Etat est l'instrument des travailleurs manuels pour améliorer leurs conditions d'existence [...] ».

<sup>5</sup> Article 20 de la loi fondamentale du 23 avril 1977 : « Le congrès national est l'instance suprême du Pouvoir Populaire.

Il est constitué par la réunion de tous les membres des comités de Moudirias ».

<sup>6</sup> Article 42 de la loi fondamentale : « Les Comoriens résidant à l'étranger quelle que soit leur nationalité peuvent être représentés au Comité Populaire National et au Congrès national par des observateurs nommés par le Conseil d'Etat ».

<sup>7</sup> Adoptée par référendum le 1er octobre 1978.

au suffrage universel direct au scrutin majoritaire à deux tours ; elle est dotée du pouvoir de légiférer et de contrôler le Gouvernement et, au besoin, de le destituer au moyen d'une motion de censure. L'Assemblée fédérale, intégralement monocolor<sup>8</sup> (1979-1990) acquiesçait les projets de lois du Gouvernement mettant en veilleuse son droit à l'initiative des lois et à son pouvoir de censure contre le gouvernement.

On note cependant que la République fédérale accordait une place particulière aux Iles dans l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée fédérale, ainsi qu'au processus législatif. C'est ainsi que, non seulement les Iles sont représentées à travers leurs élus au sein des organes dirigeants de l'Assemblée, mais elles disposaient également de prérogatives spécifiques assimilables à un droit de veto à caractère insulaire<sup>9</sup>.

Révisée en 1982<sup>10</sup> et 1984<sup>11</sup> sans aucune incidence particulière sur la vie parlementaire, la Constitution du 1er octobre 1978 est abrogée et remplacée par le premier texte constitutionnel issu d'une large consultation des acteurs politiques, consécutivement à l'assassinat du Président Ahmed Abdallah<sup>12</sup> et de la tenue de la première Conférence nationale des forces vives, en 1992<sup>13</sup>.

Ainsi sonna la fin du premier âge du parlementarisme comorien fondé sur une

représentation parlementaire monocolor, même si le monopartisme ne reposait expressément sur aucun texte de droit, ne devant sa force que devant l'impuissance de l'opposition face à la répression politique.

Là encore, on cherchera vainement des pratiques ou des traditions parlementaires édifiantes lorsque la représentation nationale est exercée par une seule force politique redevable politiquement devant le parti politique présidentiel.

La troisième Constitution de 1992<sup>14</sup>, issue de la Conférence nationale, instaure le multipartisme intégral, augure la notion de l'équilibre des îles<sup>15</sup>, introduit le bicaméralisme du Parlement composé de deux chambres (Assemblée fédérale et Sénat) et restaure la fonction de Premier-ministre, nommé par le Président de la République au sein de la majorité parlementaire.

Le pluralisme politique retrouvé modifie substantiellement la configuration politique de l'Assemblée fédérale devenue l'épicentre du pouvoir politique : les débats parlementaires sont retransmis en direct à la Radio nationale, les séances des questions orales nourrissent hebdomadairement le débat parlementaire et deviennent des moments forts de face-à-face entre l'exécutif et le législatif.

La complexité de la procédure de nomination du Premier-ministre choisi au sein d'une majorité parlementaire conjoncturelle car hétéroclite et à géométrie variable s'accompagne d'une instabilité gouvernementale et d'une vie parlementaire mouvementée, ponctuée de motions de censure en cascades<sup>16</sup> sur fond d'une bataille politique bien rangée entre l'exécutif et le législatif, résolue par la



Assemblée nationale de l'Union des Comores

dissolution de l'Assemblée fédérale par le Président de la République.

Alors que l'Assemblée fédérale composée de députés élus au suffrage universel direct et des comoriens de l'étranger<sup>17</sup> représentait le peuple, le Sénat devait<sup>18</sup> représenter les Iles à raison de cinq (5) sénateurs par Ile, « élus pour un mandat de six ans au scrutin proportionnel par un collège électoral composé des conseillers municipaux et des conseillers des îles »<sup>19</sup>.

L'Assemblée fédérale conserve ses prérogatives de législateur et de contrôleur du gouvernement et se voit attribuer de nouvelles compétences en matière de défense, précisément sa consultation obligatoire en cas d'éventuel déploiement des forces armées comme en cas de prorogation de l'état de siège<sup>20</sup>. Le Président de l'Assemblée fédérale n'est plus inamovible en ce qu'il peut engager sa responsabilité en demandant une motion de défiance dont l'adoption entraîne sa démission.<sup>21</sup>

Le Sénat<sup>22</sup>, quant à lui, était chargé d'examiner et d'approuver les lois votées en première lecture par l'Assemblée fédérale et en cas de rejet par le Sénat, la loi est soumise à une deuxième lecture de l'Assemblée fédérale ;

Si après cette deuxième lecture le Sénat oppose un second rejet, le gouvernement retire le texte ou le fait adopter en engageant sa responsabilité.

Les Iles autonomes - entités fédérées - continuent de peser dans la procédure législative : lorsque le Président du Conseil de l'Ile conteste une ou plusieurs dispositions d'une loi dans les quinze (15) jours de son adoption, la ou lesdites disposition(s) fait ou font obligatoirement l'objet d'une nouvelle lecture. Si après cette nouvelle lecture l'Assemblée fédérale l'adopte, le Président de la République peut, après consultation du Président du Conseil ou des Conseils des Iles, décider de la promulguer<sup>23</sup>.

Subitement, le pouvoir législatif disparaît de l'organisation des pouvoirs publics lorsqu'à la faveur du coup d'état du 30 avril 1999, les nouvelles autorités dissolvent la Constitution et l'ensemble des institutions constitutionnelles qui s'y attachaient ; une

<sup>8</sup> Exceptionnellement, Ali Bazi Sélim fut admis en 1988 comme unique député issu de l'opposition.

<sup>9</sup> Article 28, alinéa 5 de la Constitution : « en cas de contestation d'une disposition législative fédérale par la majorité des députés d'une Ile dans les quatre jours de son adoption, cette disposition fait l'objet d'une nouvelle lecture. Si, après cette nouvelle lecture, l'assemblée l'adopte sans qu'elle ait recueilli les voix de la majorité des députés de l'île concernée, le Président de la République peut refuser de la promulguer ».

<sup>10</sup> Loi n° 82-018/AF du 24 octobre 1982 votée par l'Assemblée Fédérale et les Conseils des Iles réunis en Congrès.

<sup>11</sup> Loi n° 85-001/AF du 31 décembre 1984 votée par l'Assemblée Fédérale et les Conseils des Iles réunis en Congrès.

<sup>12</sup> Le Président Ahmed Abdallah est assassiné le 26 novembre 1989.

<sup>13</sup> Tenue du 24 janvier au 8 avril 1992.

<sup>14</sup> Adoptée par référendum le 7 juin 1992.

<sup>15</sup> L'équilibre entre les Iles voudrait que les hautes fonctions de l'état (Président de la République, Premier-ministre et Présidents de l'Assemblée fédérale et du Sénat) soient équitablement réparties entre les Iles.

<sup>16</sup> Notons cependant que sur l'ensemble des motions de censure déposées, une seule a été adoptée contre le Gouvernement du Premier-ministre, Ibrahim Halidi Ibrahim.

<sup>17</sup> Article 39, alinéa 6 de la Constitution du 7 juin 1992. Cet article n'avait pas cependant connu d'application en ce que les Comoriens de l'étranger n'ont jamais été représentés à l'Assemblée fédérale.

<sup>18</sup> Le Sénat demeura une institution constitutionnelle fictive pour n'avoir jamais été institué.

<sup>19</sup> Article 55 de ladite Constitution.

<sup>20</sup> Article 51 de ladite Constitution.

<sup>21</sup> Article 41, alinéa 1 de ladite Constitution.

<sup>22</sup> Malgré qu'il soit institué par la Constitution, le Sénat demeurera une institution constitutionnelle virtuelle en ce qu'il n'a jamais été institué.

<sup>23</sup> Article 44 alinéa 5 de ladite Constitution.

Charte constitutionnelle fut proclamée et un Conseil législatif nommé par le Chef de l'État officiait en qualité d'Assemblée législative au milieu d'une crise politique, institutionnelle et séparatiste.

La médiation internationale conduite par l'Union africaine aboutit à « l'Accord Cadre pour la Réconciliation nationale »<sup>24</sup> et l'adoption de la quatrième Constitution<sup>25</sup>.

Révisée en 2009, 2013 et 2018, la Constitution du 23 décembre 2001 change la dénomination de l'État désormais appelé « Union des Comores », augure la présidence tournante<sup>26</sup> entre les Îles autonomes et institue un régime politique présidentieliste marqué par l'irrévocabilité mutuelle des pouvoirs exécutif et législatif.

À Madagascar, le jeune État indépendant<sup>27</sup> s'est doté d'institutions inspirées de la Constitution française de 1958 et opte pour le bicaméralisme : le pouvoir législatif est exercé par l'Assemblée nationale et le Sénat.<sup>28</sup>

Le pouvoir législatif malgache au milieu d'une évolution politique et institutionnelle tumultueuse, n'échappe pas à l'instabilité politique prévalant dans le pays et se

<sup>24</sup> Signé à Fomboni, Mohéli, Comores, le 17 février 2001.

<sup>25</sup> Constitution en vigueur, adoptée par référendum le 23 décembre 2001.

<sup>26</sup> Article 13 de la nouvelle Constitution : « La Présidence est tournante entre les îles. Le Président et les Vice-Présidents sont élus ensemble au suffrage universel direct majoritaire à un tour pour un mandat de quatre (4) ans renouvelable dans le respect de la tournante entre les îles. Une élection primaire est organisée dans l'île à laquelle échoit la présidence et seuls les trois candidats ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages exprimés peuvent se présenter à l'élection présidentielle ».

<sup>27</sup> Madagascar a accédé à la souveraineté internationale le 26 juin 1960.

<sup>28</sup> L'article 4 de la Constitution de 1959 prévoit que les Institutions de la République malgache sont : le Président de la République, Chef du Gouvernement ; l'Assemblée Nationale ; le Sénat ; le Conseil Supérieur des Institutions ». Par ailleurs, il est précisé que l'Assemblée Nationale et le Sénat constituent le Parlement.

trouve par intermittence dissout, puis restauré, voire ignoré dans l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics. Déjà, avec la loi constitutionnelle du 8 octobre 1972, l'institution législative disparaît de l'organisation des pouvoirs publics au profit du gouvernement qui détenait, à la fois, le pouvoir exécutif et législatif.<sup>29</sup> Le bicaméralisme institué dès le lendemain de l'indépendance cède le pas au monocaméralisme caractérisé par l'instauration d'une chambre unique, exerçant le pouvoir législatif.<sup>30</sup>

L'Assemblée nationale populaire établie par la Constitution de 1975, « organe délégataire suprême du pouvoir législatif populaire », vote les lois et contrôle le gouvernement et, au besoin, le destitue par le vote d'une « résolution hostile »<sup>31</sup> en cas de manquement grave à l'exécution du programme général d'action ou lorsque le gouvernement pose la question de confiance<sup>32</sup>. Les députés sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans suivant un mode de représentation inédit, restreint aux seuls partis politiques membres du Front National de la Défense de la Révolution : « chaque candidature doit [...] à peine de nullité, être présentée par une organisation ou parti révolutionnaire du Front National de la Défense de la Révolution ».<sup>33</sup>

Par ailleurs, si le monopartisme n'est pas officiellement déclaré, « les activités politiques sur l'ensemble du territoire de la République démocratique s'exercent exclusivement au sein du Front »<sup>34</sup> National

<sup>29</sup> Il s'agit d'une période transitoire consécutive à la crise politique qui emporta le régime de Philibert Tsiranana.

<sup>30</sup> Aux termes de l'article 65 de la Constitution du 21 décembre 1975, l'Assemblée nationale populaire « est l'organe délégataire suprême du pouvoir législatif populaire ».

<sup>31</sup> Nouvelle appellation de la motion de censure, consacrée par l'article 80 de la Constitution du 21 décembre 1975.

<sup>32</sup> Article 78 de la Constitution du 21 décembre 1975.

<sup>33</sup> Article 20 de l'Ordonnance n° 77-018 du 24 mai 1977 relative à l'Assemblée nationale de la Révolution.

<sup>34</sup> Article 3 de l'Ordonnance n° 76-050 du 29 décembre 1976.



Assemblée nationale de Madagascar

de la Défense de la Révolution. Rassurée de cette exclusivité dans la représentation nationale, la mouvance présidentielle remporte toutes élections législatives<sup>35</sup> et conserve le perchoir de l'Assemblée nationale jusqu'au déclenchement des événements de 1991 qui balayèrent les institutions « révolutionnaires », l'Assemblée nationale comprise.

Avec la nouvelle Constitution<sup>36</sup> ayant restauré le bicaméralisme, l'Assemblée nationale retrouve son blason et devient l'épicentre du pouvoir : elle désigne en son sein comme en dehors d'elle, le Premier ministre par un vote à la majorité absolue de ses membres<sup>37</sup>, exerce le pouvoir législatif et contrôle le gouvernement. La motion de censure<sup>38</sup> comme la question de confiance et les interpellations<sup>39</sup> deviennent

<sup>35</sup> Aux législatives du 30 juin 1977, le parti présidentiel de Didier Ratsiraka remporte la majorité avec 112 sièges sur 137, une majorité confirmée aux élections du 28 août 1983 avec 117 sièges sur 137 ; cette majorité fut renouvelée aux élections législatives du 28 mai 1989 avec 120 sièges sur 137. Source, Dr Juvence F. Romasy, « Les défis du parlementarisme à Madagascar », novembre 2018.

<sup>36</sup> Adoptée le 19 août 1992.

<sup>37</sup> Articles 74 et 90 de la Constitution du 19 août 1992.

<sup>38</sup> Article 94 de ladite Constitution.

<sup>39</sup> Articles 91 et 93 de ladite Constitution.

effectives en raison de la représentation multipartite de la nouvelle Assemblée nationale dotée par ailleurs, du pouvoir d'initier le processus de destitution du Président de la République<sup>40</sup>.

La dyarchie de l'exécutif malgache composé d'un Président élu au suffrage universel direct et d'un Premier-ministre ne pouvant être nommé par le Président qu'après un vote de l'Assemblée combinée à la formation de majorité parlementaire fluctuante, instable car « plurielle » ou à « géométrie variable » révèle les limites du parlementarisme malgache issu de la Constitution du 19 août 1992, notamment l'instabilité de la majorité parlementaire et gouvernementale.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Article 50 de ladite Constitution: « l'empêchement définitif du Président de la République peut être déclaré par la Cour constitutionnelle saisie par une résolution adoptée à la majorité des deux tiers au moins des députés composant l'Assemblée nationale pour violation de la Constitution ou pour toute autre cause dûment constatée et prouvée entraînant son incapacité permanente d'exercer ses fonctions ». Pour mémoire cette disposition a eu à s'appliquer lorsque l'Assemblée nationale a voté le 26 juillet 1996 une résolution déclarant « l'empêchement définitif du Président de la République », Mr Albert Zafy.

<sup>41</sup> Trois (3) Premiers-ministre et six (6) gouvernements en l'espace de trois (3) ans. Source, Dr Juvence F.

Tirant les leçons de la complexité du processus de nomination du Premier-ministre, la révision constitutionnelle du 13 octobre 1995 atténue le rôle de l'Assemblée nationale dans la désignation du Premier-ministre : au lieu d'élire un Premier-ministre aux fins de sa nomination formelle par le Président de la République, le parti ou groupe de partis politiques majoritaire(s) à l'Assemblée présente au Président de la République l'aspirant à la fonction de Premier-ministre.

Désormais, le parlementarisme malgache s'exprime par une nette répartition des attributions respectives de l'exécutif et du législatif qui vote la loi, contrôle le gouvernement, évalue les politiques publiques<sup>42</sup> et représente le peuple<sup>43</sup>.

En effet, le parti politique ou le groupe de partis qui remporte la majorité des sièges à l'Assemblée nationale forme le gouvernement dirigé inévitablement par un Premier-ministre issu de la même majorité parlementaire.

La seconde force politique représentée à l'Assemblée nationale constitue l'opposition officielle dont le chef est nommé par le Président de la République comme Chef de l'opposition.

Le Premier-ministre nomme les membres du Cabinet parmi les membres de l'Assemblée nationale. Les membres de l'Assemblée nationale élisent le Président de la République sur proposition du Premier-ministre pour constituer, au final,



Assemblée nationale de Maurice

À **Maurice**, le parlementarisme n'a pas connu de mutation profonde, conséquence de la stabilité constitutionnelle et institutionnelle qui, au-delà des changements de majorité et des alternances politiques, garantit une stabilité parlementaire.

une collusion de majorités présidentielle et parlementaire.

Au prix de cette collusion, Maurice n'a pas connu de situation de cohabitation politique (majorité et opposition), souvent porteuse d'incertitudes politiques dans la gouvernance des affaires publiques. Auréolé de cette stabilité, le parlementarisme mauricien évolue sans trop de heurts dans un contexte constitutionnel marqué par la collaboration des pouvoirs exécutif et législatif, scellée par la règle de la révocabilité mutuelle permettant à chaque pouvoir de révoquer l'autre.

Romasy, « Les défis du parlementarisme à Madagascar », op cité, Page 8.

<sup>42</sup> Cf., infra, chapitre 2, section 1 : pouvoirs de l'institution législative.

<sup>43</sup> Cf., infra, chapitre 3 la représentation.

Encore bien souvent, l'exécutif et l'opposition réalisent-t-il un consensus dans le choix du Président de l'Assemblée, élu en son sein ou en dehors d'elle.

Le pouvoir législatif est exercé par l'Assemblée nationale dotée d'importantes prérogatives dont l'élection du Président de la République, le vote de la loi et le contrôle de l'action du gouvernement<sup>44</sup>.

**Aux Seychelles, le parlementarisme a évolué au gré des événements politiques et des idéologies proclamées dès le lendemain de l'indépendance.**

La première Constitution<sup>45</sup> du nouvel État indépendant<sup>46</sup> instaure en 1976 une République de type semi-présidentiel ouverte au multipartisme, subitement dissoute consécutivement au coup d'état du 5 juin 1977 ouvrant une période transitoire révolutionnaire de deux ans (1977-1979) à base de décrets présidentiels.

La deuxième Constitution<sup>47</sup> de 1979 modifie substantiellement le régime semi-présidentiel du lendemain de l'indépendance pour instaurer un régime présidentiel et socialiste de tendance marxiste organisé autour d'un Président élu au suffrage universel direct et d'une Assemblée populaire. Elle introduit le système du parti unique dans un pays jusqu'ici ouvert au pluralisme : le Président de la République est à la fois, Chef du Gouvernement et Secrétaire général du parti unique.

À la faveur d'une contestation populaire soutenue par la Communauté internationale, une nouvelle Constitution, la troisième, est adoptée le 18 juin 1993 instituant un régime présidentiel multipartite. Le pouvoir législatif est exercé par l'Assemblée nationale investie des pouvoirs de légiférer, de contrôler le Gouvernement et donne des avis simples

<sup>44</sup> Cf., infra, chapitre 2, section 1 : pouvoirs de l'institution législative.

<sup>45</sup> Constitution du 29 juin 1976.

<sup>46</sup> Les Seychelles accèdent à la souveraineté internationale le 29 juin 1976.

<sup>47</sup> Constitution du 26 mars 1979.

et conformes dans l'exercice par le Chef de l'État de certaines de ses prérogatives réglementaires.<sup>48</sup>

L'équilibre des pouvoirs est vu dans une dynamique évolutive avec un exécutif fort et une fonction législative qui prend ses marques au fur et à mesure, avec la sixième Assemblée (2016-2020) marquant un tournant, lorsque l'opposition au Président disposait de la majorité parlementaire. Cette forme de cohabitation a offert un contexte de dialogue et de négociations entre branches qui a ouvert de nombreuses perspectives et contribué à l'apprentissage institutionnel tant par les membres et occupants des fonctions que par la population.

La fonction de législation s'inscrit dans cette évolution progressive dans l'équilibre des pouvoirs entre exécutif et législatif : quant aux temps premiers de la 3e République, le budget était examiné en à peine quelques jours, il occupe désormais l'Assemblée durant plusieurs semaines, et son contrôle perdure tout au long de l'année. De même, la commission d'examen des lois se montre active et soumet et discute de nombreux amendements aux textes proposés par l'exécutif.

\*\*\*

Comme l'illustre l'exemple des Seychelles, les évolutions institutionnelles entamées par les réformes constitutionnelles dans chacun des pays se poursuivent ainsi au gré des dynamiques politiques internes, illustrant l'enchevêtrement des institutions et des mouvements politiques, fabriquant ainsi chaque culture parlementaire nationale avec son lot de spécificités.

Ce bref aperçu historique du parlementarisme au sein des pays de l'étude montre la richesse des systèmes en place, leur complexité et leurs originalités.

Vainement on cherchera une trajectoire uniforme ou commune du parlementarisme dans l'espace de l'étude tant il est vrai que l'histoire politique, institutionnelle et constitutionnelle de chacun des pays de

<sup>48</sup> Cf., infra, chapitres. 1 et 2.



Assemblée nationale des Seychelles

comparaison a incontestablement impacté la place, le rôle et le mandat du parlementarisme dans l'organisation des pouvoirs publics. À son tour, le régime électoral - à la fois propre à chacun de ces pays et changeant à l'intérieur de chaque pays en fonction des contingences politiques et des révisions constitutionnelles - donne à chaque parlement des contours différents selon qu'il s'agisse d'un régime multipartite ou à parti unique ou d'un système électoral majoritaire, proportionnel ou mixte.

Sans doute, est-ce en raison de cette diversité historique, politique, institutionnelle et constitutionnelle que l'AP-COI a pris le pari d'étudier et de comparer les différents parlements de l'Indianocéanie pour une meilleure connaissance mutuelle et un partage des expériences respectives.

Indiscutablement, l'étude vise à offrir une image précise de la réalité des parlements des pays de l'étude, d'identifier leurs ressemblances et dissemblances pour mieux dégager les bonnes pratiques susceptibles d'être partagées par les parlements de l'étude.

Pour relever ce pari, les experts recrutés pour la réalisation de cette étude ont procédé en premier lieu à l'élaboration d'un questionnaire destiné à recueillir auprès des Assemblées législatives concernées les informations utiles à l'étude et, en second

lieu, à l'analyse des cadres juridiques<sup>49</sup>, suivie de l'exploitation des données de première main fournies par les points focaux désignés à cette fin par les Présidents des Assemblées législatives des pays de comparaison.

Par ailleurs, des missions de terrain ont été effectuées ayant permis de conduire dans chaque pays des entretiens avec les principaux acteurs de la vie parlementaire et ce, avec l'accompagnement de l'équipe du projet Gouvernance, Paix, Stabilité (GPS), en l'occurrence le chargé de Mission de la COI, M. Marc Maminaiaina et la cheffe de projet, Mme Eva Palmans, assurant le Secrétariat de l'AP-COI.

La présente étude est conduite sous des angles de vue différents permettant d'observer dans une approche comparative les Assemblées parlementaires dans toutes leurs facettes : les régimes politiques des États de l'Indianocéanie structurant leurs Assemblées législatives respectives (chap1) ; leur organisation et fonctionnement (chap. 2) ; leur rôle de représentation et leur inclusivité (chap. 3) ; leur redevabilité (chap. 4) et, enfin, leur administration parlementaire (chap. 5).

<sup>49</sup> Il s'agit des Constitutions, des Lois, des Règlements des Assemblées concernées et des actes administratifs pris par les organes dirigeants des parlements des pays de comparaison.



## Régimes politiques des États de l'Indianocéanie

### CHAPITRE 1

# RÉGIMES POLITIQUES DES ÉTATS DE L'INDIANOCÉANIE

**A**u lendemain de leurs indépendances, les États de l'Indianocéanie ont été confrontés au défi de la construction du nouvel État indépendant, de ses institutions et, surtout, du degré d'autonomie et de collaboration de celles-ci à l'aune de l'émergence d'un leadership politique national. Tous se sont dotés de Constitutions certes inspirées de leur passé colonial, mais ancrées dans les réalités historiques, socio-culturelles et coutumières propres à chacun de ces pays au gré des idéologies politiques et des rapports de force en présence. Tous ont consacré dans leurs Constitutions respectives le sacro-saint principe de la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

Chacune de ces Constitutions définit le mandat et le rôle de chaque pouvoir, ainsi que les relations institutionnelles entre l'exécutif et le législatif qui constituent autant de critères - parmi tant d'autres - permettant de ranger les régimes politiques des pays de comparaison dans la classification traditionnelle de régime parlementaire, présidentiel ou encore mixte.

Traditionnellement, le régime présidentiel est réputé être celui de la séparation stricte des pouvoirs exécutif et législatif pendant que le régime parlementaire favorise leur collaboration face au régime politique hybride ou mixte combinant à la fois des caractéristiques du présidentielisme et du parlementarisme.

Schématiquement, le régime présidentiel se caractérise par une séparation stricte des pouvoirs exécutif et législatif, chacun remplissant les missions qui lui sont dévolues par la Constitution. Il est placé sous l'autorité d'un Chef d'État élu au suffrage universel direct et jouissant, par cette élection, d'une forte légitimité et doté de prérogatives importantes dans la conduite des affaires internes et internationales : à la fois Chef d'État et Chef de gouvernement, il définit la politique nationale et conduit la politique internationale de son pays ; nomme aux emplois civils et militaires ; nomme et révoque les ministres, responsables devant lui. Dans ce régime, la responsabilité présidentielle ne peut, en principe, être remise en cause par le pouvoir législatif et, inversement, ce dernier ne peut le révoquer.

L'irrévocabilité mutuelle des pouvoirs exécutif et législatif propre à de nombreux régimes présidentiels garantit une stabilité gouvernementale et parlementaire : l'exécutif gouverne et assume la gestion des affaires publiques (internes et internationales) et le législatif dispose du monopole de l'initiative législative, ainsi que de la maîtrise des procédures législatives.

Le régime parlementaire repose, en revanche, sur une révocabilité mutuelle : le Chef d'État peut dissoudre l'Assemblée et celle-ci peut censurer le Gouvernement. Cette

révocabilité mutuelle commande la collaboration et la confiance entre les deux pouvoirs et l'existence d'un pouvoir exécutif bicéphale dont le Chef du Gouvernement, distinct du Chef d'État, est responsable devant l'Assemblée nationale.

Contrairement au régime présidentiel dans lequel le Chef d'État joue un rôle actif, dans le régime parlementaire, le Chef d'État assure formellement la continuité de l'État pendant que le Chef du Gouvernement assume la conduite de la politique nationale et participe pleinement à l'élaboration de la loi.

Le régime mixte combine des caractéristiques du régime présidentiel et parlementaire : comme pour le régime présidentiel, le Chef d'État est élu au suffrage universel direct, nomme aux emplois civils et militaires, nomme et révoque les membres du gouvernement ; cependant, l'exécutif est bicéphale, composé du Chef de l'État et d'un Chef de Gouvernement, responsable devant l'Assemblée nationale, caractéristiques propres au régime parlementaire. La révocabilité mutuelle y est consacrée : le Chef de l'État dispose du pouvoir de dissolution de l'Assemblée nationale et, inversement, celle-ci dispose du pouvoir de censure contre le Gouvernement.

Au-delà de la pratique constitutionnelle en perpétuelle évolution, qui bouscule parfois les classifications traditionnelles, il apparaît que les attributions du pouvoir législatif sont presque identiques dans l'ensemble des pays de l'Indianocéanie : légiférer, contrôler l'action du gouvernement et représenter la nation dans sa diversité.

Il sied, à présent, d'analyser les régimes politiques des pays de l'étude sous l'angle comparatif (section 1) afin de dégager les similitudes et les dissemblances, ainsi que leurs impacts dans l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs exécutif et législatif de chacun des pays de l'étude (section 2).

## SECTION 1 LES RÉGIMES POLITIQUES DES PAYS DE COMPARAISON

Les régimes politiques des pays de comparaison peuvent être appréhendés, analysés et étudiés au regard des attributions constitutionnelles de l'exécutif (paragraphe 1) et des rapports institutionnels entre l'exécutif et le législatif dans l'espace de l'Indianocéanie (paragraphe 2).

### PARAGRAPHE 1 : LES ATTRIBUTIONS CONSTITUTIONNELLES DU POUVOIR EXÉCUTIF

Par-delà la spécificité constitutionnelle propre à chaque pays, les attributions constitutionnelles des exécutifs des États de l'Indianocéanie se recoupent quant à la prééminence du Chef d'État dans la régulation et le fonctionnement des institutions constitutionnelles.

**Aux Comores, l'évolution constitutionnelle a connu plusieurs phases : régime semi présidentiel avec un Président de la République élu au suffrage universel direct ayant ses prérogatives propres d'une part et, d'autre part, un gouvernement responsable devant l'Assemblée (1979-1982) ;**

un régime présidentiel (1982-1990) avec un Président de la République, Chef du Gouvernement et irresponsable devant l'Assemblée ; restauration du régime semi-présidentiel (1990-1999), puis retour au régime présidentiel de 2001 à nos jours.

Le présent rapport examine le régime présidentiel actuel, en vigueur depuis 2001, révisé en 2009, 2013 et 2018.

Le régime constitutionnel issu du référendum du 23 décembre 2001 consacre un régime présidentiel avec un



Assemblée nationale de l'Union des Comores

Chef d'État, élu au suffrage universel direct, au scrutin majoritaire à deux (2) tours<sup>50</sup>, pour un mandat de cinq (5) ans renouvelables une fois. Fort de cette légitimité populaire, le Chef de l'État jouit de divers qualités et titres, dispose d'importants pouvoirs et attributions faisant de lui le régulateur et le garant du fonctionnement régulier des institutions constitutionnelles.

Au regard des qualités et titres, le Président de l'Union des Comores, Chef de l'État, est « le symbole de l'Unité nationale », « le garant de l'intangibilité des frontières telles qu'internationalement reconnues » ; « l'arbitre et le modérateur du fonctionnement régulier des institutions » et « le garant du respect des traités et accords internationaux »<sup>51</sup>.

À ces titres et qualités, le Président de l'Union détermine et conduit la politique étrangère, nomme et accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères, négocie et ratifie les traités<sup>52</sup>.

En sa qualité de Chef du Gouvernement, il détermine et conduit la politique de la

nation, dispose de l'administration publique et du pouvoir réglementaire ; définit les attributions des différents départements ministériels et nomme aux emplois civils.

En sa qualité de Chef des armées, il est le responsable de la défense extérieure et nomme aux emplois militaires. Aussi, est-il le garant de l'indépendance de la justice et nomme à ce titre les magistrats des Cours et tribunaux après avis du Conseil supérieur de la magistrature et exerce le droit de grâce.

L'importance des attributions qui lui sont ainsi dévolues par la Constitution permet au Chef de l'État, Chef du Gouvernement, d'agir sur l'ensemble du champ public aussi bien à l'égard du pouvoir exécutif qu'il dirige, que du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire dans les limites fixées par la Constitution. Il est l'épicentre du fonctionnement régulier des institutions et peut, en cas de besoin, décréter des mesures exceptionnelles<sup>53</sup>.

<sup>53</sup> Article 55 de la Constitution: « Lorsque les institutions constitutionnelles, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate, et que le fonctionnement régulier des institutions constitutionnelles est interrompu, le Président de l'Union, après consultation officielle du Conseil des Ministres, du Président de l'Assemblée de l'Union et de la Cour Suprême, prend les mesures exceptionnelles exigées par les circonstances. Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux institutions constitutionnelles, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission ».

À Madagascar, la quatrième République issue du texte constitutionnel du 11 décembre 2010 consacre la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire dans le cadre d'un régime semi présidentiel organisé autour d'un exécutif bicéphale (Président de la République et Premier-ministre) et d'un parlement bicaméral (Assemblée nationale et Sénat)<sup>54</sup>

Les développements qui suivent ne prétendent pas épuiser la problématique des relations institutionnelles et fonctionnelles d'un exécutif bicéphale qui est composé d'un Président de la République et d'un Premier-ministre qui gouvernent tantôt en duo en cas d'harmonie de la majorité présidentielle, tantôt en duel lorsque le Premier ministre issu de l'opposition parlementaire s'est démarqué de la politique générale du Président de la République<sup>55</sup>.

Le Président de la République, Chef de l'État, est élu au suffrage universel direct, majoritaire à deux tours, pour un mandat de cinq (5) ans, renouvelable une fois. En parallèle, le Premier ministre, Chef du Gouvernement, est nommé par le Président de la République sur présentation du parti ou du groupe de partis politiques majoritaire à l'Assemblée nationale.<sup>56</sup> Le mode de désignation du Premier-ministre suppose une nette majorité présidentielle au sein de l'Assemblée nationale ou, à défaut, le recours à des arbitrages politiques entre le Président de la République, Chef de l'État, et le parti ou le groupe de partis politiques majoritaire(s) au sein de l'Assemblée, afin d'obtenir un Premier-ministre consensuel, ouvrant ainsi la porte à une cohabitation des forces politiques en présence à l'Assemblée nationale.

<sup>54</sup> Notons que les développements qui suivent se limitent aux rapports entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale à l'exclusion du Sénat

<sup>55</sup> Tel est le cas par exemple des relations tendues entre le Président de la République Albert Zafy et du Premier-ministre Ray Amandreny qui ont motivé la révision constitutionnelle du 17 septembre 1995 devant permettre au Président de la République de nommer librement le Premier-ministre et de le révoquer.

<sup>56</sup> Article 54 de la Constitution.



Assemblée nationale de Madagascar

Le recours à des arbitrages politiques aussi nécessaires pour la démocratie et la viabilité des institutions constitutionnelles porte néanmoins les germes d'une instabilité gouvernementale et parlementaire en cas d'effritement de la majorité présidentielle ou d'émiettement du groupe de partis politiques numériquement important au sein de l'Assemblée nationale.

La répartition des attributions respectives du Président de la République, Chef de l'État, et du Premier-ministre, Chef du Gouvernement, réserve au premier les fonctions régaliennes de l'État et, au second, la gestion des affaires publiques.

Schématiquement, le Président de la République est garant du fonctionnement régulier des pouvoirs publics, de l'indépendance nationale, de l'intégrité territoriale ; il veille à la sauvegarde et au respect de la souveraineté nationale ; il est le garant de l'Unité nationale<sup>57</sup>.

Chef Suprême des Forces Armées, il décide de l'engagement des forces militaires pour les interventions extérieures, et arrête en Conseil des Ministres le concept de la défense nationale sous tous ses aspects militaires, économiques, sociaux, culturels, territoriaux et environnementaux<sup>58</sup>.

Il détermine la politique générale de l'État<sup>59</sup> ; contrôle sa mise en œuvre ainsi que l'action du Gouvernement<sup>60</sup> ; jouit de pouvoirs en

<sup>57</sup> Article 45 de la Constitution.

<sup>58</sup> Article 56 de la Constitution.

<sup>59</sup> Article 55.6 de la Constitution.

<sup>60</sup> Article 55.7 de la Constitution.

matière de nomination<sup>61</sup> ; nomme et révoque le Premier- ministre, sur présentation de sa démission, ou en cas de faute grave ou de défektivité manifeste ; nomme les membres du Gouvernement (sur proposition du Premier- ministre) et met fin à leur fonction ; accrédite et rappelle les Ambassadeurs et envoyés extraordinaires<sup>62</sup> ; préside le Conseil des Ministres<sup>63</sup> ; négocie et ratifie les Traités<sup>64</sup> ; exerce le droit de grâce et confère les décorations et les honneurs de la République<sup>65</sup> ; signe les Ordonnances et les Décrets<sup>66</sup> ; promulgue les lois<sup>67</sup> ; dispose des organes de contrôle de l'Administration<sup>68</sup> ; peut prononcer la dissolution de l'Assemblée Nationale (après information auprès du Premier- Ministre, et après consultation des Présidents des Assemblées) ; proclame la situation d'exception comprenant l'état d'urgence, l'état de nécessité, la loi martiale ou l'état de crise<sup>69</sup> ; recourt directement au référendum pour toute question importante à caractère national<sup>70</sup> ; décide, après délibération en Conseil des Ministres, du nombre total des membres composant l'Assemblée nationale, la répartition des sièges sur l'ensemble du territoire national, ainsi que le découpage électoral<sup>71</sup>.

Le Premier-ministre, Chef du Gouvernement et de l'Administration : conduit la politique de l'État, fixe le programme de sa mise en œuvre et arrête les mesures à prendre pour en assurer l'exécution ; dirige l'action du Gouvernement<sup>72</sup> ; nomme aux emplois civils et militaires ainsi qu'à ceux des organismes relevant de l'État<sup>73</sup> ; préside le Conseil de Gouvernement, exerce les autres attributions pour laquelle la consultation du Gouvernement

est obligatoire ; décide des mesures de mise en œuvre des programmes nationaux de développement économique et social, ainsi que de celui de l'aménagement du territoire, en collaboration avec les autorités des Collectivités Territoriales Décentralisées<sup>74</sup> ; veille au bon fonctionnement des services publics et à la bonne gestion des finances publiques<sup>75</sup> ; exerce le pouvoir règlementaire et s'assure de l'exécution des décisions judiciaires<sup>76</sup> ; assure la sécurité, la paix et la stabilité nationale et dispose des forces nécessaires<sup>77</sup> ; préside le Conseil des Ministres, à titre exceptionnel et sur délégation expresse du Président de la République<sup>78</sup> ; négocie et signe les accords internationaux non soumis à ratification<sup>79</sup> ; dispose de l'initiative des lois et en assure l'exécution<sup>80</sup> ; contresigne les actes du Président dans les matières pour lesquelles le contreseing est requis par la Constitution<sup>81</sup> ; engage, après délibération en Conseil des Ministres, la responsabilité de son Gouvernement en posant la question de confiance<sup>82</sup>.

**À Maurice, la Constitution consacre un régime parlementaire fondé sur la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.**

Le pouvoir exécutif, à trois « têtes » comprend le Président de la République, Chef d'État, le Vice-président assurant la suppléance du Chef de l'État et le Premier-ministre, Chef du Gouvernement.

Le Président de la République élu à la majorité des membres de l'Assemblée nationale nomme le Premier- ministre parmi les députés et apte à s'entourer d'une majorité parlementaire stable.

Le pouvoir législatif est exercé par un parlement « composé d'un Président et d'une Assemblée nationale »<sup>83</sup>.

<sup>61</sup> Idem.  
<sup>62</sup> Article 57 de la Constitution.  
<sup>63</sup> Article 55 de la Constitution.  
<sup>64</sup> Article 137 de la Constitution.  
<sup>65</sup> Article 58 de la Constitution.  
<sup>66</sup> Article 55 de la Constitution.  
<sup>67</sup> Article 59 de la Constitution.  
<sup>68</sup> Article 55.8 de la Constitution.  
<sup>69</sup> Article 61 de la Constitution.  
<sup>70</sup> Article 55.5 de la Constitution.  
<sup>71</sup> Article 70 de la Constitution.  
<sup>72</sup> Article 65 de la Constitution.  
<sup>73</sup> Idem.

<sup>74</sup> Article 66 de la Constitution.  
<sup>75</sup> Article 65 de la Constitution.  
<sup>76</sup> Idem.  
<sup>77</sup> Idem.  
<sup>78</sup> Idem.  
<sup>79</sup> Article 138 de la Constitution.  
<sup>80</sup> Article 65 de la Constitution.  
<sup>81</sup> Article 62 de la Constitution.  
<sup>82</sup> Article 100 de la Constitution.  
<sup>83</sup> Article 31.1 de la Constitution : « Le Parlement de



Assemblée nationale de Maurice

Le Président de la République, Chef de l'État et Commandant en Chef de la République de Maurice est élu par l'Assemblée nationale à la majorité absolue de ses membres sur proposition du Premier- ministre pour un mandat de cinq (5) ans, renouvelable. Il dispose d'importants pouvoirs et attributions vis-à-vis de l'exécutif qu'il dirige, du législatif dont il tire sa légitimité et vis-à-vis des organes juridictionnels, des organes de gestion des élections et autres structures administratives.

En effet, le Président de la République disposant du pouvoir exécutif nomme, de son propre chef, le Premier-ministre au sein de la majorité parlementaire ; nomme le Vice-premier ministre et les autres membres du gouvernement après avis conforme du Premier- Ministre et révoque le Premier-ministre ne disposant pas de la majorité parlementaire ou qui, consécutivement au vote d'une motion de censure, n'a pas remis sa démission dans les trois jours qui suivent la censure ; dissout le Parlement après avis conforme du Premier-ministre lorsque celui-ci, frappé d'une motion de censure, ne présente pas sa démission dans le délai de trois jours, ni ne sollicite du Président de la République la dissolution du Parlement ou encore lorsqu'en cas de vacance de Premier-ministre, il estime ne pas pouvoir obtenir un nouveau Premier-ministre

Maurice est composé du Président et d'une Assemblée nationale ».

jouissant de la confiance de l'Assemblée ; désigne le Chef de l'opposition au sein du parti politique numériquement important au sein de l'Assemblée ou, à défaut, la personne susceptible d'acquérir la confiance de l'opposition parlementaire ; crée des emplois publics, nomme et révoque à ces emplois publics<sup>84</sup>.

Au regard du pouvoir législatif, le Président de la République donne ou refuse son assentiment (droit de veto) à toute loi votée par l'Assemblée nationale<sup>85</sup> auquel cas la demande d'une nouvelle délibération de la loi est requise à son égard dans les vingt et un jours qui suivent la communication de la loi<sup>86</sup>.

Au regard du judiciaire, le Président de la République a le pouvoir de gracier toute personne condamnée pour une infraction quelconque ; d'accorder à toute personne condamnée un sursis, soit illimité soit pour une période déterminée, pour l'exécution de toute peine infligée à raison d'une infraction quelconque ; de substituer une forme de peine moins sévère à toute peine infligée à une personne à raison d'une infraction quelconque et d'accorder une remise totale ou partielle de toute peine<sup>87</sup> ; nomme, après consultation du Premier ministre, le Chef juge de la Cour suprême et sur avis conforme du Chef juge, nomme le Senior

<sup>84</sup> Article 74 de la Constitution.  
<sup>85</sup> Article 46.2.a de la Constitution.  
<sup>86</sup> Articles 46.2.iii et 46.c de la Constitution.  
<sup>87</sup> Article 75 de la Constitution.

Puisne Judge et, enfin, les Puisne Judges, après avis conforme de la Judicial and Legal Service Commission<sup>88</sup>. Il a le pouvoir de révoquer le juge de la Cour suprême à la demande expresse du Judicial Committee pour incapacité ou pour inconduite<sup>89</sup>.

Au regard des organes de gestion des élections, le Président nomme les membres de l'Electoral Boundaries Commission [Commission de délimitation des circonscriptions électorales] après avis conforme du Premier ministre qui, à son tour, aura consulté au préalable le Chef de l'opposition<sup>90</sup> ; nomme le Président de l'Electoral Supervisory Commission [Commission de contrôle électoral] après avis conforme de la Judicial and Legal Service Commission, et de 2 à 7 membres après avis conforme du Premier ministre après que celui-ci ait consulté le Chef de l'opposition<sup>91</sup>. Par rapport au Judicial and Legal Service Commission [Commission judiciaire et légale] le Président nomme et peut révoquer, après avis conforme du Chef juge, un de ses membres.

Au regard des principaux représentants de Maurice à l'étranger, après avis conforme du Premier-ministre, il nomme et peut révoquer les ambassadeurs, le Haut-Commissaire ou autre principal représentant de Maurice à l'étranger ou accrédité auprès de toute organisation internationale<sup>92</sup>, et à son tour, le Premier ministre consulte la Public Service Commission avant de donner l'avis conforme<sup>93</sup>. Il nomme quatre (4) des cinq (5) membres de la Public Service Commission (Commission de la fonction publique)<sup>94</sup> ; il en est de même à l'égard de la Police Service Commission<sup>95</sup>. Il nomme enfin l'Ombudsman, après consultation du Premier ministre, du Chef de l'opposition, et de toutes personnes qui, de son avis, sont des chefs de partis à l'Assemblée<sup>96</sup>.

<sup>88</sup> Article 77 de la Constitution.

<sup>89</sup> Article 78.3 de la Constitution.

<sup>90</sup> Article 38.1 de la Constitution

<sup>91</sup> Article 38.2 de la Constitution.

<sup>92</sup> Article 87 de la Constitution.

<sup>93</sup> Article 87.2 de la Constitution.

<sup>94</sup> Article 88 de la Constitution.

<sup>95</sup> Article 90.1 de la Constitution.

<sup>96</sup> Article 96.2 de la Constitution.

Il découle de cette répartition des domaines de compétence respectifs du Président de la République et du Premier-ministre, Chef du Gouvernement une prééminence du premier sur le second mais dont l'avis conforme préalable est requis à l'égard du pouvoir de nomination accordé au Président de la République.

Cette répartition des compétences exécutives présente les allures d'un domaine de compétence partagé entre le Président de la République et son Premier-ministre de sorte que le Président de la République ne peut exercer ses compétences - du moins nombre d'entre elles- sans l'avis conforme de son Premier-ministre et ne peut non plus contourner cet avis conforme sous peine de nullité de sa décision ; Inversement, le Premier ministre refusant l'avis au Président de la République ne saurait pas, pour autant, se substituer à lui pour agir en ses lieu et place fut-il largement soutenu par l'Assemblée nationale.

La réalisation d'un dialogue permanent et d'une parfaite collaboration entre les deux têtes de l'exécutif sont concomitantes d'un constat d'un fonctionnement régulier de l'exécutif de Maurice et de la stabilité gouvernementale et parlementaire.

**Aux Seychelles, la Constitution consacre le principe de la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire sous l'emprise d'un régime présidentiel fondé d'une part sur l'élection du Chef de l'État au suffrage universel direct ayant ses prérogatives propres et, d'autre part, sur la révocabilité mutuelle de l'exécutif et du législatif :**

le premier peut dissoudre le second qui, à son tour, peut révoquer ce dernier<sup>97</sup>.

**Le Chef d'État, Chef du Gouvernement et Commandant en chef des forces armées**

<sup>97</sup> On note cependant qu'en vertu des articles 72 et 74 de la Constitution, la révocation d'un membre de l'exécutif est individuelle tandis que la destitution du Président, si elle existe, est limitée aux cas d'incapacité physique et mentale (art53), d'inconduite grave ou de violation de la Constitution (art 54).

seychelloises est élu au suffrage universel (populaire), secret à la majorité absolue des suffrages exprimés<sup>98</sup> en autant de tours que nécessaires pour la réalisation de cette majorité<sup>99</sup>.

La durée du mandat présidentiel est de cinq (5) ans, renouvelable deux (2) fois<sup>100</sup>. Toutefois, il peut être prorogé par un vote de l'Assemblée nationale en cas d'évènements graves et exceptionnels<sup>101</sup>.

L'ingénierie constitutionnelle seychelloise aménage le cas rarissime d'un Président

<sup>98</sup> Article 5 de l'Annexe 3 de la Constitution : « [...] Une personne ne peut être élue à la présidence de la République que si elle a recueilli plus de cinquante pour cent des suffrages. Sans compter que l'élection peut être interrompue et reprise en application d'une loi, le nombre nécessaire de tours de scrutin a lieu sur l'ordre du commissaire aux élections ».

<sup>99</sup> Article 8 de l'Annexe 3 de la Constitution : « Lorsqu'à une élection présidentielle à laquelle participent au moins trois candidats aucun d'eux ne recueille plus de cinquante pour cent des suffrages exprimés, seuls ceux visés par la catégorie ci-après [...] participent au prochain tour de scrutin, si l'une des situations suivantes se présente :

- a) tous les candidats recueillent le même nombre de voix ;
- b) deux ou plusieurs candidats se classent à égalité au premier rang ;
- c) un candidat recueille le plus grand nombre de voix et deux ou plusieurs autres se classent à égalité au deuxième rang.

Les tours de scrutin suivants visés [...] se tiennent dans un intervalle de sept à quatorze jours ».

<sup>100</sup> Article 52 de la Constitution : « Sous réserve des autres dispositions du présent article, la personne élue à la présidence de la République occupe sa charge pour un mandat de cinq ans qui commence : soit le lendemain des élections ; soit, lorsqu'une autre personne est en fonction ce jour-là, le lendemain du jour où la charge devient vacante. La charge présidentielle ne peut comporter plus de trois mandats sous le régime de la présente constitution ».

<sup>101</sup> Article 52.6 de la Constitution : « Lorsque subsiste une situation d'urgence à la fin du mandat présidentiel, l'Assemblée nationale peut, par résolution adoptée à la majorité des députés, prolonger ce mandat :

- a) si a été décrété l'état d'urgence, pour des périodes n'excédant pas six mois à la fois, jusqu'à un total de douze mois ;
- b) si les Seychelles sont en guerre, pour des périodes n'excédant pas douze mois à la fois, jusqu'à un total de quarante-huit mois, sous réserve que toute prolongation ne peut dépasser la fin de la session de l'Assemblée nationale en cours ou de toute prolongation de la session décidée pour les mêmes raisons en conformité avec la présente constitution ».



Assemblée nationale des Seychelles

réputé élu sans élection lorsque, à la veille des élections, un seul candidat étant en lice, le Commissaire aux élections le déclare élu à la Présidence de la République faisant l'économie de recourir à des élections à candidature unique<sup>102</sup>.

Le Président de la République, Chef du Gouvernement dispose d'importantes prérogatives dont la mise en œuvre est subordonnée soit à l'approbation préalable de l'Assemblée nationale, soit à l'avis préalable du Comité consultatif soit encore à l'initiative de la Commission des nominations constitutionnelles qui en fait la proposition<sup>103</sup>.

<sup>102</sup> Article 6 de l'Annexe 3 de la Constitution : « Si la veille du jour fixé pour la tenue de l'élection présidentielle un seul candidat est en lice et qu'il est l'unique candidat depuis le lendemain de la clôture des mises en candidature, aucun scrutin n'a lieu et le commissaire aux élections le déclare élu à la présidence de la République ».

<sup>103</sup> Article 140 de la Constitution : « La Commission est composée de trois membres nommés comme suit :

- a) le Président de la République et le chef de l'opposition nomment chacun un membre ;
- b) [...] les deux membres déjà nommés choisissent, dans les vingt et un jours suivant leur nomination, le troisième membre, lequel fait aussi fonction de Président de la Commission.

Les deux premiers membres de la Commission étant incapables de s'entendre sur le choix du troisième membre appelé à assumer la présidence, ils proposent au Président de la République une liste de deux ou trois candidats à cette charge [...] et celui-ci choisit l'un des candidats à titre de troisième membre et de président de la Commission ».

Voir également : articles 60, 61, 62, 64, 69, 76, 123 et 140.

En effet, le Président de la République, après un vote favorable de la majorité absolue du nombre total des députés : nomme les Ministres<sup>104</sup>, nomme les ambassadeurs, les hauts commissaires et les autres représentants principaux des Seychelles à l'étranger ; accueille les envoyés et accrédités auprès des Seychelles ; passe ou fait passer les traités, accords et conventions au nom de la République sous réserve de leur ratification par l'Assemblée nationale à la majorité absolue de ses membres.<sup>105</sup>

Par ailleurs, sur proposition de la Commission des nominations constitutionnelles, le Président de la République nomme le Procureur général<sup>106</sup>, le Président de la Cour d'appel et les autres juges d'appel<sup>107</sup>, les juges et les protonotaires de la Cour suprême<sup>108</sup> et procède aux nominations aux charges qu'il déclare ne pas faire partie de la fonction publique parmi les candidats proposés par la Commission des nominations constitutionnelles<sup>109</sup>.

<sup>104</sup> Article 69 de la Constitution : « Le président de la République fixe le nombre de ministres, lequel ne peut être inférieur à sept ni supérieur à quatorze.

Avec l'approbation de la majorité des députés, le président peut nommer à une charge de ministre toute personne qui possède la citoyenneté seychelloise et qui a dix-huit ans révolus [...] ».

<sup>105</sup> Article 64 de la Constitution.

<sup>106</sup> Article 76 de la Constitution : « Est créée la charge de procureur général dont le titulaire est nommé par le président de la République parmi les candidats que lui propose la Commission des nominations constitutionnelles ».

<sup>107</sup> Article 123 de la Constitution : « Par acte revêtu du sceau public, le Président de la République nomme le président de la Cour d'appel et les autres juges d'appel parmi les candidats que lui propose la Commission des nominations constitutionnelles ».

<sup>108</sup> Article 127 de la Constitution : « Par un acte revêtu du sceau public, le Président de la République nomme les juges et les protonotaires de la Cour suprême parmi les candidats que lui propose la Commission des nominations constitutionnelles ».

<sup>109</sup> Article 62 de la Constitution : « Sous réserve des autres dispositions de la présente constitution et de toute autre règle de droit, le Président de la République est investi du pouvoir de constituer et d'abolir les charges publiques. Le président peut, par décret, déclarer qu'une charge par lui constituée [...] ne fait pas partie de la fonction publique.

Le Président fait les nominations aux charges qu'il déclare ne pas faire partie de la fonction publique parmi

Et, après avis du Comité consultatif<sup>110</sup>, le Président de la République : gracie avec ou sans condition, sursoit à l'exécution d'une peine pénale, substitue une peine plus grave à une peine moins sévère ou procède à des remises de peine.<sup>111</sup>

Il découle des attributions constitutionnelles de l'exécutif et plus particulièrement de leur conditions, modalités et procédures de mise en œuvre que l'exécutif seychellois doit requérir l'assentiment préalable du législatif, de l'avis et / ou de propositions d'autres

les candidats proposés par la Commission des nominations constitutionnelles. Les nominations à une charge constituée par le président en vertu du paragraphe (1), à l'exception d'une charge visée au paragraphe (2), sont faites par le président ou par la personne ou l'organisme qu'il autorise ».

<sup>110</sup> Article 61 de la Constitution : « Est constitué le comité consultatif des mesures de grâce [...] composé d'un groupement de trois à cinq personnes nommées par le Président de la République pour un mandat de sept ans parmi les candidats que lui propose la Commission des nominations constitutionnelles ».

<sup>111</sup> Article 60 de la Constitution :

« (1) Ayant obtenu l'avis du comité consultatif [...], le Président de la République peut :

a) gracier une personne déclarée coupable d'une infraction, avec ou sans conditions ;  
b) surseoir à l'exécution d'une peine en matière pénale, pour une durée limitée ou non ;  
c) remplacer une peine par une autre moins sévère en matière pénale ;  
d) remettre tout ou partie d'une peine ou d'une amende ou confiscation appliquée en faveur de la République en matière pénale.

(2) Sauf si une loi ou ses textes d'application le permettent, l'exercice du pouvoir conféré au paragraphe (1) ne peut être offert ou promis avant la condamnation.  
(3) Le présent article n'a pas pour effet d'interdire la création, par une loi, d'un régime de probation, de libération conditionnelle, de remise en liberté ou de tout autre régime semblable.

(4) Pour l'application du présent article, la condamnation, la déclaration de culpabilité ou l'application d'une peine, d'une pénalité, d'une sentence ou d'une confiscation visent aussi une cour martiale ou tout autre tribunal militaire.

(5) Le présent article ne s'applique pas à une condamnation prononcée par un tribunal étranger qui a compétence aux Seychelles suivant des arrangements conclus entre le gouvernement des Seychelles et un autre gouvernement étranger ou une organisation internationale qui prévoient la présence, aux Seychelles, des membres des forces armées de cet autre pays, ni à une peine, à une amende ou à une confiscation appliquée à la suite d'une telle condamnation ».

organes d'ordre constitutionnel, notamment le Comité consultatif et la Commission des nominations constitutionnelles.

## PARAGRAPHE 2 : LES RAPPORTS INSTITUTIONNELS EXÉCUTIF ET LÉGISLATIF

Aux Comores, l'ordre constitutionnel et les textes subséquents<sup>112</sup> organisent les rapports exécutif et législatif sous l'empire d'un régime présidentiel assurant l'irrévocabilité mutuelle des pouvoirs exécutif et législatif :

le Chef d'État, Chef de Gouvernement, est irresponsable devant l'Assemblée nationale qui ne peut pas le révoquer et, inversement, le Chef de l'État ne peut pas dissoudre l'Assemblée de l'Union.

L'initiative des lois ainsi que le droit d'amendement appartiennent concurremment au Gouvernement et à l'Assemblée de l'Union<sup>113</sup> dans le respect de la répartition des matières relevant respectivement du domaine de la Loi et du Règlement.

En effet, relèvent du domaine de la loi et, donc, de la compétence du pouvoir législatif les matières suivantes : l'administration des services de douane ; le mode de gestion du domaine de l'État et du cadastre ; le mode de gestion des sociétés à capitaux publics ; le régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ; le régime électoral de l'Assemblée de l'Union ; les statuts des fonctionnaires et des militaires ainsi que les garanties qui leur sont accordées ; les nationalisations d'entreprises

<sup>112</sup> Délibération n°12-014/AU du 14 décembre 2012 portant révision du Règlement intérieur de l'Assemblée de l'Union ; Loi n° 05-050/AU du 11 juin 2005 complétant la loi n° 79-04 relative à l'autonomie de gestion administrative et financière de l'Assemblée fédérale .

<sup>113</sup> Article 83 : « L'initiative des lois appartient concurremment au Président de l'Union et aux Députés. Les Députés et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Les projets de loi sont délibérés en Conseil des Ministres et déposés sur le bureau de l'Assemblée de l'Union ».

et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé ; les expropriations pour cause d'utilité publique<sup>114</sup>.

Le domaine de la loi couvre également les principes fondamentaux de : l'organisation générale de la défense et de la sécurité nationale ; l'organisation générale des inspections administratives, sociales et financières ; la libre administration des communes, de leurs compétences et de leurs ressources ; l'enseignement et des diplômes publics nationaux ; l'information et des Nouvelles Technologies de Communication et d'Information<sup>115</sup>.

On observe, à cet égard, que la clé de répartition des attributions législatives conférées à l'Assemblée de l'Union se fonde sur une compétence d'attribution, exclusivement circonscrite de façon limitative dans les matières ci-dessus énumérées de telle sorte que « les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire ». <sup>116</sup> Et, « les textes de forme législative intervenus en ces matières avant ou après la présente constitution, peuvent être modifiés ou abrogés par décret du Président de l'Union, pris après avis de la Cour Suprême, saisie par le Gouvernement ».<sup>117</sup>

Cette répartition accorde une compétence générale au pouvoir exécutif incarné par le Chef de l'État, Chef du gouvernement, et une compétence d'attribution au pouvoir législatif exercé par l'Assemblée de l'Union. On relève un glissement du législatif sur l'exécutif qui, à bien des égards, peut valablement mettre en échec les initiatives parlementaires en invoquant leur irrecevabilité soit parce qu'elles n'ont pas été communiquées au Gouvernement dans les délais prescrits par les textes, soit parce qu'elles ne sont pas du domaine de la loi<sup>118</sup>,

<sup>114</sup> Article 90 de la Constitution.

<sup>115</sup> Article 91 de la Constitution.

<sup>116</sup> Article 92 de la Constitution.

<sup>117</sup> Idem.

<sup>118</sup> Article 84 : « Les propositions de loi des membres de l'Assemblée de l'Union, ne sont recevables que si elles sont communiquées au Gouvernement avant leur inscription à l'ordre du jour. Celui-ci est tenu de les retourner, avec ou sans observations, dans un délai qui ne peut dépasser quinze jours.

soit encore parce qu'elles sont susceptibles de créer ou d'aggraver les charges publiques ou de réduire les recettes de l'État<sup>119</sup>. En cas de désaccord entre le Gouvernement et l'Assemblée de l'Union sur l'appréciation des irrecevabilités parlementaires, « la Cour Suprême, à la demande de l'un ou l'autre, statue dans un délai de huit (8) jours »<sup>120</sup>.

L'arbitrage de la Cour suprême en la matière ne trouve à s'appliquer qu'en cas de saisine, sans quoi le parcours de la proposition de loi s'interrompt. Le Gouvernement s'abstient soit de donner suite aux propositions de loi pourtant déposées dans les délais soit de promulguer la loi régulièrement votée par l'Assemblée de l'Union<sup>121</sup>.

Au-delà de la répartition des compétences dévolues respectivement à l'exécutif et au législatif, le Chef de l'État, Chef du Gouvernement peut également agir dans le domaine de la loi à travers l'adoption d'ordonnances dans les matières dévolues au législatif, s'il en est habilité par l'Assemblée qu'il peut saisir à cet effet pour une durée limitée<sup>122</sup>. De même, le Chef de l'État, Chef du Gouvernement peut demander à l'Assemblée de l'Union de revoir une ou plusieurs dispositions d'une loi votée par elle dans le cadre du délai entre son

S'il apparaît au cours de la procédure législative, qu'une proposition de loi ou un amendement, n'est pas du domaine de la loi [...], le gouvernement peut opposer l'irrecevabilité ».

<sup>119</sup> Article 85 : « Les propositions de loi et amendements des membres de l'Assemblée de l'Union ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

<sup>120</sup> Article 84, alinéa 3 de la Constitution

<sup>121</sup> Source : entretien avec des membres de la société civile des 06.03.2024, 20.03.2024 et 22.03.2024 citant en exemple la « loi » dite « Hadjira » du nom de son auteur instituant le quota de 30 % de femmes aux plus hautes fonctions de l'État n'a jamais été promulguée.

<sup>122</sup> Article 56 de la Constitution : « Le Président de l'Union peut, sur habilitation de l'Assemblée de l'Union, légiférer par ordonnance sur des matières relevant de la compétence de celle-ci. Ces ordonnances sont déposées sur le bureau de l'Assemblée à la prochaine session suivant le terme du délai fixé par la loi d'habilitation ».

adoption et sa promulgation.<sup>123</sup>. Il résulte de l'analyse du régime politique des Comores une forte prédominance de l'exécutif sur le législatif dont les initiatives sont non seulement limitativement énumérées par la Constitution, mais aussi et surtout rationalisées dans les modalités comme dans les procédures de leur mise en œuvre.

**À Madagascar, à l'instar des Comores, la Constitution distingue le domaine de la Loi relevant du pouvoir législatif du domaine du Règlement relevant de l'exécutif réservant au premier une compétence d'attribution, limitativement énumérée et au second une compétence générale couvrant l'ensemble des matières qui ne sont pas expressément dévolues au pouvoir législatif.**

Suivant cette répartition, relèvent de la Loi<sup>124</sup>, respectivement organique et ordinaire :

Au terme de cette répartition, la Constitution malgache précise que « les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire »<sup>127</sup>. Dans le cas où le pouvoir législatif venait à déborder dans le domaine réglementaire, le Président de la République peut intervenir par un décret consacrant le caractère réglementaire des textes à caractère réglementaire pris sous forme d'une loi<sup>128</sup>. Il peut sursoir à la promulgation de la loi votée en vue de

<sup>123</sup> Article 64 de la Constitution : « Le Président de l'Union promulgue les lois de l'Union dans les trente jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée.

Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander à l'Assemblée de l'Union, qui se prononce à la majorité absolue, une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée ».

<sup>124</sup> Le terme « Loi » concerne dans ce cas précis la loi organique et la loi ordinaire, nonobstant les conditions d'adoption propres à chacune des deux catégories de lois.

<sup>127</sup> Article 97 de la Constitution.

<sup>128</sup> Idem : « Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décret pris après avis de la Haute Cour Constitutionnelle.

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 ».

**Domaines de la loi organique<sup>125</sup>** les règles relatives à l'élection du Président de la République ; les modalités de scrutin relatives à l'élection des députés, les conditions d'éligibilité, le régime d'incompatibilité et de déchéance, les règles de remplacement en cas de vacance, l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée Nationale ; les modalités de scrutin relatives à l'élection des Sénateurs, les conditions d'éligibilité, le régime d'incompatibilité et de déchéance, les règles de remplacement en cas de vacance, l'organisation et le fonctionnement du Sénat ; les règles régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités Territoriales Décentralisées, ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires ; l'organisation, la composition, le fonctionnement et les attributions de la Cour Suprême et des trois Cours la composant, celles relatives à la nomination de leurs membres ainsi que celles relatives à la procédure applicable devant elles ; le statut des Magistrats ; l'organisation, le fonctionnement et les attributions du Conseil Supérieur de la Magistrature ; l'organisation, le fonctionnement, les attributions, la saisine et la procédure à suivre devant la Haute Cour de Justice ; l'organisation, le fonctionnement, les attributions, la saisine et la procédure à suivre devant la Haute Cour Constitutionnelle ; le Code électoral ; les dispositions générales relatives aux lois de finances ; les dispositions générales relatives aux Marchés publics ; les situations d'exception ainsi que les limitations des libertés publiques, individuelles et collectives durant lesdites situations ; les dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

<sup>125</sup> Article 88 de la Constitution.

demander au législatif de réexaminer le texte sans que celui-ci ne puisse s'y opposer<sup>129</sup>. Au-delà de cette répartition du domaine de la Loi et du Règlement, la Constitution malgache consacre la prééminence de l'exécutif sur le législatif tant en ce qui concerne sa composition que dans l'exercice de sa mission de législateur.

Ainsi, après délibération du Conseil des Ministres, le Président de la République fixe le nombre total des membres de l'Assemblée nationale, procède au découpage des circonscriptions électorales et décide de la répartition des sièges sur l'ensemble du territoire malgache. Il peut agir dans le domaine de la loi réservé au pouvoir législatif au moyen des ordonnances aussi bien en période de crise institutionnelle<sup>130</sup> qu'en

<sup>129</sup> Article 59 de la Constitution : « Le Président de la République promulgue les lois dans les trois semaines qui suivent la transmission par l'Assemblée Nationale de la loi définitivement adoptée.

Avant l'expiration de ce délai, le Président de la République peut demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée ».

<sup>130</sup> Article 61 de la Constitution : « [...] La proclamation de la situation d'exception confère au Président de la République des pouvoirs spéciaux dont l'étendue et la durée sont fixées par une loi organique. Dès la proclamation de l'une des situations d'exception

temps normal<sup>131</sup>. Dans certains cas, la carence d'un vote par le législatif d'un texte du Gouvernement dans les délais impartis par la Constitution ne fait pas obstacle à la mise en œuvre du projet de texte par l'exécutif, s'agissant notamment des lois organiques<sup>132</sup> et de la loi de finances.<sup>133</sup>

précitées, le Président de la République peut légiférer par voie d'ordonnance pour des matières qui relèvent du domaine de la loi ».

<sup>131</sup> Article 92 de la Constitution : « [...] Si le Parlement n'a pas adopté le projet de loi de finances avant la clôture de la seconde session, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par voie d'ordonnance en y incluant un ou plusieurs des amendements adoptés par les deux Assemblées [...]

[...] Si le projet de loi de finances d'un exercice n'a pas été déposé en temps utile pour être adopté avant le début de cet exercice, le Premier Ministre est autorisé à percevoir les impôts et ouvrir par décret les crédits se rapportant aux services votés »

<sup>132</sup> Article 89 de la Constitution : « [...] Si l'Assemblée Nationale n'a pas adopté le projet de loi organique avant la clôture de la session, les dispositions dudit projet peuvent être mises en vigueur par voie d'ordonnance, en y incluant, le cas échéant, un ou plusieurs amendements adoptés par une Assemblée ».

<sup>133</sup> Article 92 de la Constitution : « [...] Faute par une Assemblée de s'être prononcée dans le délai imparti, elle est censée avoir émis un vote favorable sur le texte dont elle a été saisie ».

**Domaines de la loi ordinaire**<sup>126</sup> : les droits civiques et les garanties fondamentales accordés aux individus, associations, partis politiques et à tout autre groupement pour l'exercice des droits et des libertés ainsi que leurs devoirs et obligations ; les relations internationales ; la nationalité ; la Banque Centrale et le régime d'émission de la monnaie ; la circulation des personnes ; les règles de procédure civile et commerciale ; les règles de procédure administrative et financière ; la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables, la procédure pénale, l'amnistie ; les règles relatives aux conflits de lois et de compétences ; la création de nouveaux ordres de juridictions et leurs compétences respectives ainsi que leur organisation et les règles de procédure qui leur sont applicables ; l'organisation de la famille, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités ; le régime juridique de la propriété, des droits réels, des obligations civiles et commerciales et les conditions dans lesquelles les biens peuvent faire l'objet d'expropriation ou de réquisition pour cause de nécessité publique ou de transfert de propriété à l'État ; la création de catégorie d'établissements publics ; le statut et le régime d'autonomie des Universités, ainsi que le statut des enseignants de l'enseignement supérieur ; les grandes orientations de valorisation de l'enseignement primaire et secondaire ; les ressources stratégiques ; l'organisation et le fonctionnement des Collectivités territoriales décentralisées ; les statuts particuliers de la Capitale de la République, de certaines portions du territoire national, des palais d'État et autres bâtiments relevant du domaine de l'État, des ports et de leurs réseaux d'éclatement, des aéroports et le régime des ressources marines ; la nature et l'assiette des impôts et taxes des Collectivités territoriales décentralisées ; le Conseil de l'Ordre National Malagasy ; l'urbanisme et l'habitat ; les conditions de jouissance de terrains par les étrangers ; les conditions de transfert à l'État de terrains non mis en valeur ; l'organisation, le fonctionnement et les attributions de l'Inspection Générale de l'État et des autres organes de contrôle de l'Administration.

La loi détermine également les principes généraux relatifs : à l'organisation de la défense nationale et de l'utilisation des Forces armées ou des Forces de l'ordre par les autorités civiles ; au statut général des fonctionnaires civils et militaires de l'État et des fonctionnaires territoriaux ; au droit du travail, du droit syndical, du droit de grève et de la prévoyance sociale ; aux transferts de propriété d'entreprise ou d'organisme du secteur public au secteur privé et inversement ; à l'organisation ou du fonctionnement de différents secteurs d'activité juridique, économique, sociale et culturelle ; à la protection de l'environnement ; à la déclaration de guerre par un vote à la majorité absolue de tous les membres des deux assemblées réunis en Congrès.

<sup>126</sup> Article 95 de la Constitution.

L'exécutif dispose, en outre, d'importants pouvoirs lui permettant d'assurer une parfaite maîtrise du travail parlementaire : il convoque et clôt les sessions parlementaires extraordinaires dont il détermine l'ordre du jour<sup>134</sup> ; il détermine également l'ordre du jour prioritaire des

<sup>134</sup> Article 76 de la Constitution : « L'Assemblée Nationale est réunie en session extraordinaire, sur un ordre du jour déterminé, par décret du Président de la République pris en Conseil des Ministres, soit à l'initiative du Premier Ministre, soit à la demande de la majorité absolue des membres composant l'Assemblée Nationale. La durée de la session ne peut excéder douze jours. Toutefois, un décret de clôture intervient dès que l'Assemblée Nationale a épuisé l'ordre du jour pour lequel elle a été convoquée.

projets de lois, oriente le rythme d'adoption des textes au moyen de l'ordre du jour prioritaire qu'il arrête discrétionnairement<sup>135</sup>.

La fréquence et les séquences des séances plénières parlementaires dont « deux semaines de séance sur quatre, au moins, sont réservées à l'examen des textes et aux débats dont le gouvernement demande l'inscription à l'ordre du jour »<sup>136</sup>.

<sup>135</sup> Article 86 de la Constitution « [...] L'ordre du jour des Assemblées comporte par priorité et dans l'ordre du jour fixé par le Gouvernement la discussion des projets de lois déposés sur le bureau de l'Assemblée Nationale ou celui du Sénat par le Premier Ministre ».

<sup>136</sup> Article 86 de la Constitution, dernier alinéa

De la perspective du Parlement qui détient l'initiative des lois concurremment avec l'exécutif<sup>137</sup>, les initiatives parlementaires en cette matière (proposition de loi et amendement) sont encadrées par des dispositions limitatives ; elles doivent relever du domaine de la loi et ne pas être susceptibles d'aggraver les charges publiques ou réduire les recettes publiques - sauf en matière budgétaire- et communiquées à l'exécutif dans les délais prescrits<sup>138</sup> par la Constitution. L'absence de réaction de l'Exécutif au terme du délai est réputée être une acceptation. En cas de désaccord entre l'exécutif et le législatif sur l'appréciation des irrecevabilités parlementaires, « 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 »<sup>139</sup>.

L'analyse des rapports institutionnels entre l'exécutif et le législatif révèle une répartition inégale de leurs champs d'action respectifs en faveur de l'exécutif, accentuée par un encadrement juridique du travail parlementaire.

<sup>137</sup> Article 86 de la Constitution : « L'initiative des lois appartient concurremment au Premier Ministre, aux Députés et aux Sénateurs ».

<sup>138</sup> Article 86, alinéa 4 et suivant de la Constitution : « [...] Les propositions de loi et amendements déposés par les parlementaires sont portés à la connaissance du Gouvernement qui dispose, pour formuler ses observations, d'un délai de trente jours pour les propositions et de quinze jours pour les amendements. A l'expiration de ce délai, l'Assemblée devant laquelle ont été déposés les propositions ou les amendements procède à l'examen de ceux-ci en vue de leur adoption. 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'État, sauf en matière de loi de finances. 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 ».

<sup>139</sup> Article 86 de la Constitution.

**À Maurice, les rapports institutionnels Exécutif et Législatif reposent sur les principes de leur révocabilité mutuelle et de leur collaboration dans le processus législatif.**

En effet, le Président de la République peut, après avis conforme du Premier-ministre, dissoudre le Parlement dans les conditions ci-dessus décrites<sup>140</sup> et, de façon originale à Maurice, il peut restaurer le parlement dissout ou proroger son mandat.<sup>141</sup>

La restauration du Parlement dissout intervient lorsque, dans l'intervalle du renouvellement de l'Assemblée dissoute, l'État de Maurice se trouvant dans une situation d'urgence dûment déclarée, le Président ordonne à l'Assemblée dissoute de se réunir et ce, sur proposition du Premier-ministre<sup>142</sup>.

La prorogation du mandat du Parlement intervient également lorsque l'État de Maurice est en guerre<sup>143</sup>.

Dans la logique de la révocabilité mutuelle des pouvoirs exécutif et législatif, le Parlement peut, à son tour, révoquer le Président de la République ou son Vice-président pour violation de la Constitution

<sup>140</sup> Cf. : infra A5. Attributions constitutionnelles de l'exécutif

<sup>141</sup> Article 57.1 et 5 de la Constitution : « Le Président, agissant sur avis conforme du Premier ministre, peut à tout moment proroger ou dissoudre l'Assemblée. [...] ; [...] « Si après une dissolution et avant les élections, le Premier ministre informe le Président qu'en raison de l'existence d'un état de guerre ou d'un état d'urgence à Maurice ou dans quelque partie de son territoire, il est nécessaire de rappeler le Parlement, le Président ordonne au Parlement qui a été dissout de se réunir ».

<sup>142</sup> Article 57.5 de la Constitution : « Si après une dissolution et avant les élections, le Premier ministre informe le Président qu'en raison de l'existence d'un état de guerre ou d'un état d'urgence à Maurice ou dans quelque partie de son territoire, il est nécessaire de rappeler le Parlement, le Président ordonne au Parlement qui a été dissout de se réunir ».

<sup>143</sup> Article 57.3 de la Constitution : « Lorsque Maurice est en guerre, le Parlement peut périodiquement prolonger la période de 5 ans prévue à l'alinéa 2 du présent article, mais pas pour plus de 12 mois à la fois : Etant entendu que le mandat du Parlement ne peut, aux termes du présent alinéa, être prolongé pour plus de 5 ans ».

ou tout autre acte d'inconduite grave ou encore pour incapacité d'exercer sa fonction pour cause d'incapacité mentale ou physique ou toute autre cause<sup>144</sup>. La révocation se matérialise par un vote à la majorité des membres composant l'Assemblée nationale, sur proposition du Premier-ministre.

L'initiative des lois appartient au seul pouvoir exécutif<sup>145</sup> mais les députés disposent bien aussi d'un pouvoir d'initiative connu sous le nom de Private Members' Bills. Aussi, sauf sur proposition d'un Ministre, il n'est pas possible pour l'Assemblée de discuter de textes ayant pour objet la création d'une imposition fiscale, l'aggravation d'une imposition en cours ou d'une charge au Consolidated Fund ou tout autre fonds public<sup>146</sup>.

**Aux Seychelles, la Constitution assure une répartition quasi-égale des rôles respectifs de l'exécutif et du législatif dans le fonctionnement des institutions constitutionnelles en général et dans le processus législatif en particulier.**

Certes, le Président de la République peut dissoudre l'Assemblée nationale autant de fois qu'il l'estime nécessaire pour l'intérêt de la nation<sup>147</sup> mais ne peut le faire lorsqu'il

est lui-même visé par une procédure de destitution ou lorsque le pays se trouve en situation de crise ou de guerre<sup>148</sup>. Aussi, le Président de la République ne peut-il pas recourir à la dissolution de l'Assemblée nationale qu'en réplique à l'obstination de celle-ci d'entériner une proposition gouvernementale ou une révision constitutionnelle pourtant adoptée par le peuple par un référendum populaire<sup>149</sup>.

L'initiative des lois appartient concurremment à l'exécutif et au législatif<sup>150</sup>. Cependant, les initiatives parlementaires ne sont pas recevables lorsqu'elles n'ont pas été autorisées par le Ministre des Finances quand elles ont pour effet la création ou l'augmentation d'une imposition, la création d'une charge sur le Trésor ou un autre fonds public des Seychelles, ou l'augmentation d'une telle charge, le paiement, l'émission ou le retrait sur le Trésor ou un autre fonds public d'une somme non imputée sur le Trésor ou sur ce fonds, ou l'augmentation du paiement, de l'émission ou de retrait ou

du paragraphe (2), la dissoudre de nouveau par proclamation publiée dans la Gazette, si, selon lui, l'intérêt national le commande et après avoir donné au président de l'Assemblée un préavis de sept jours de son intention de dissoudre l'Assemblée et de démission en vertu du paragraphe 52 (5) à la suite de la publication de la proclamation. La dissolution et la démission prennent effet le lendemain de la proclamation.

(4) Le Président de la République peut, par proclamation publiée dans la Gazette et à la condition de donner un préavis de sept jours au président de l'Assemblée, dissoudre l'Assemblée dans les trente jours :

a) soit de la décision de l'Assemblée de rejeter une mesure ou une proposition du gouvernement qui a été appuyée par la majorité des votants lors d'un référendum tenu à la suite d'un premier rejet de la mesure ou de la proposition par l'Assemblée ;

b) soit du refus de l'Assemblée d'adopter, comme prévu au paragraphe 91 (2), un projet de loi visant à modifier le chapitre I, le chapitre III, l'article 91, le présent article ou l'article 111 malgré l'approbation signifiée lors d'un référendum tenu en conformité avec l'article 91.

<sup>148</sup> Article 110. 5 de la Constitution : « Le Président ne peut dissoudre l'Assemblée en vertu des paragraphes (2) ou (3) pendant une situation d'urgence au sens de l'article 49 ou pendant qu'est en cours une procédure visant sa destitution engagée en vertu des articles 53 ou 54 ».

<sup>149</sup> Idem: points a et b.

<sup>150</sup> Article 94.1 de la Constitution : « Les ministres et, sous réserve du paragraphe (2), les députés peuvent déposer des projets de loi à l'Assemblée nationale ».

encore la remise d'une créance de l'État ou un règlement au même effet<sup>151, 152</sup>.

On relève que cette restriction exclusivement financière n'emporte pas sur les autres matières pour lesquelles le pouvoir législatif recouvre pleinement son rôle de législateur, sa portée étant d'assurer l'équilibre budgétaire susceptible d'être rompu par des initiatives parlementaires spontanées et non concertées entre les pouvoirs exécutif et législatif.

Le Président de la République convoque les sessions parlementaires et peut, s'il le souhaite, se présenter devant l'Assemblée, pas aussi souvent que les membres de son gouvernement dont la présence est requise. Il promulgue les lois, condition substantielle à leur entrée en vigueur et peut s'en abstenir s'il estime cependant que le texte voté par l'Assemblée nationale « contrevient ou pourrait contrevenir » à une ou plusieurs dispositions de la Constitution.<sup>153</sup> Dans ce cas, il est tenu d'en informer le Président

<sup>151</sup> Article 90 de la Constitution : « Sauf sur la recommandation du Président de la République communiquée par le ministre responsable des finances, l'Assemblée nationale ne peut :

a) débattre d'un projet de loi ou d'un amendement à un projet de loi qui, de l'avis du Président de séance ou du procureur général, comporte des dispositions visant l'un des buts suivants :

(i) La création ou l'augmentation d'une imposition, (ii) la création d'une charge sur le Trésor ou un autre fonds public des Seychelles, ou l'augmentation d'une telle charge,

(iii) le paiement, l'émission ou le retrait sur le Trésor ou un autre fonds public d'une somme non imputée sur le Trésor ou sur ce fonds, ou l'augmentation du paiement, de l'émission ou de retrait,

(iv) la remise d'une créance de l'État ou un règlement au même effet ;

b) débattre d'une motion ou d'un amendement à une motion, qui, de l'avis du président de séance ou du procureur général, vise l'un de ces buts ;

c) accueillir une pétition qui, de l'avis du président de séance, vise l'un de ces buts ».

<sup>152</sup> Cette disposition constitutionnelle instaurant une autorisation préalable du Ministre des Finances est en outre valable également pour les projets de loi de l'exécutif également

<sup>153</sup> Article 87.1 de la Constitution : « S'il est d'avis qu'un projet de loi qui lui est soumis pour sanction contrevient ou pourrait contrevenir à la présente constitution, le président de la République ne peut lui donner sa sanction [...] ».

de l'Assemblée et de saisir la Cour constitutionnelle qui statue à cet égard dans un délai de quatorze jours<sup>154</sup>. Si la Cour constitutionnelle conclut à une violation de la Constitution, le texte est renvoyé à l'Assemblée nationale pour une seconde délibération de mise en conformité du texte à la Constitution. Lorsqu'au terme d'une deuxième délibération, le Président de la République s'abstient de promulguer la loi dans le délai de quatorze (14) jours, celle-ci est réputée être promulguée et devient exécutoire de plein droit<sup>155</sup>.

Dans ses rapports avec l'exécutif, l'Assemblée nationale peut destituer le Président de la République<sup>156</sup> comme elle peut révoquer un membre de son gouvernement<sup>157</sup> dans le respect des procédures spécialement établies à cet effet<sup>158</sup>. L'Assemblée nationale arrête l'ordre du jour de ses travaux après consultation du Gouvernement et du Chef de l'opposition<sup>159</sup>, en assure le déroulement et vote à la majorité des députés présents ayant participé au vote<sup>160</sup>. Le Président de l'Assemblée nationale, autorité suprême du pouvoir

<sup>154</sup> Idem.

<sup>155</sup> Article 88 de la Constitution : « Sauf dans le cas prévu au paragraphe 87 (5), le président de la République, lorsqu'il s'abstient de sanctionner un projet de loi avant l'expiration du délai visé au paragraphe 86 (2), est tenu, immédiatement, en tout état de cause, immédiatement après l'expiration du délai de quatorze jours que mentionne ce paragraphe de retourner le projet de loi au président de l'Assemblée et de motiver par écrit son geste.

(2) Lorsque le président de la République retourne un projet de loi au président de l'Assemblée en vertu du paragraphe (1), l'Assemblée peut, trois mois au moins après la date à laquelle il aurait dû sanctionner le projet de loi en vertu du paragraphe 86 (2), décider à la majorité des deux tiers de tous les députés que le projet de loi devrait lui être soumis de nouveau pour qu'il le sanctionne.

(3) Lorsqu'un projet de loi lui est soumis en vertu du paragraphe (2), même s'il s'abstient de lui donner sa sanction, le président est réputé l'avoir sanctionné à l'expiration du délai de quatorze jours mentionné au paragraphe 86 (2) ».

<sup>156</sup> Article 53 de la Constitution.

<sup>157</sup> Article 74 de la Constitution.

<sup>158</sup> Voir infra, le contrôle parlementaire.

<sup>159</sup> Article 94.3 de la Constitution.

<sup>160</sup> Article 96.1 de la Constitution.

législatif, « ne prend pas part au scrutin à l'Assemblée, mais en cas de partage, il a voix prépondérante »<sup>161</sup>.

En définitive, les rapports entre l'exécutif et le législatif se fondent sur des pouvoirs et des contre-pouvoirs susceptibles de se neutraliser mutuellement avec, cependant, une certaine prédominance du législatif sur l'exécutif dont l'essentiel de ses attributions constitutionnelles sont assujetties à l'approbation préalable du législateur au point d'être tenté de conclure qu'aux Seychelles, l'exécutif propose et le législatif dispose.

## SECTION 2 RESSEMBLANCES ET DISSEMBLANCES

À tort, on serait tenté de classer les différents régimes politiques des États de l'Indianocéanie suivant les inspirations constitutionnelles découlant de leur double héritage colonial francophone et anglophone pour distinguer, d'une part, les francophones (**Comores** et **Madagascar**) et, d'autre part, les anglophones (**Maurice** et **Seychelles**) quand bien même ces derniers sont, à la fois, membres de la Francophonie et du Commonwealth.

Un tel postulat laisse présumer des régimes politiques semi-présidentiels aux **Comores** et à **Madagascar** inspirés de la France face à des régimes parlementaires d'inspiration anglaise à **Maurice** et aux **Seychelles** ou l'élection du Président de la République au suffrage universel directe aux **Comores** et à **Madagascar** contre l'élection au suffrage universel indirecte à **Maurice** et aux **Seychelles** ou encore l'application de la règle de la révocabilité mutuelle des exécutif et législatifs dans l'ensemble des pays de comparaison.

À l'évidence, les systèmes constitutionnels des États de l'Indianocéanie transcendent ce clivage car reposant sur des régimes présidentiels de pays aux traditions juridiques sensiblement différentes

(**Comores, Seychelles**) pendant que **Madagascar** de traditions juridiques françaises opte pour le régime semi-présidentiel face à **Maurice** de traditions juridiques beaucoup plus britannique que française ayant instauré le régime politique parlementaire.

Les différents régimes politiques en présence dans les pays de l'étude se recoupent et se différencient en même temps au regard du statut de leurs pouvoirs exécutifs (mode d'élection, durée du mandat, caractère renouvelable ou pas, etc.), des rapports qu'ils entretiennent avec les pouvoirs législatifs et leurs influences respectives dans l'organisation et le fonctionnement de leurs Assemblées législatives.

### PARAGRAPHE 1 : CARACTÉRISTIQUES DES EXÉCUTIFS

Dans l'espace de l'étude, on y retrouve à la fois des pouvoirs exécutifs monocaméraux composés d'un Président, Chef de l'État et du Gouvernement (**Comores** et **Seychelles**) et des pouvoirs exécutifs bicéphales composés d'un Président, Chef d'État, distinct du Premier-ministre, Chef du gouvernement (**Madagascar** et **Maurice**).

Les Chefs d'État sont tous élus pour un mandat de cinq (5) ans renouvelables tantôt une fois (**Comores** et **Madagascar**) tantôt deux fois (**Seychelles**) ou indéfiniment à **Maurice**.

À l'exception de **Maurice** où le Chef de l'État est élu au suffrage indirect à la majorité des membres de l'Assemblée nationale, sur proposition du Premier-ministre, aux **Comores, Madagascar** et **Seychelles**, le Chef de l'État est élu au suffrage universel direct, uninominal majoritaire à deux (2) tours (**Comores, Madagascar**) ou en autant de tours que nécessaires pour la réalisation de cette majorité (**Seychelles**).

Partout, le Président de la République porte des titres et est investi de qualités desquels découle l'importance des

### RÉGIME POLITIQUE

CARACTÉRISTIQUES	PAYS			
	Comores	Madagascar	Maurice	Seychelles
Nature du régime politique	Présidentiel	Semi-présidentiel	Parlementaire	Présidentiel
Nature de l'exécutif	Monocéphale : Un Président de la République, Chef de l'État et du Gouvernement	Bicéphale : - Un Président de la République, Chef de l'État - Un Premier Ministre, Chef du Gouvernement	Bicéphale : - Un Président, Chef de l'État - Un Premier Ministre, Chef du Gouvernement	Monocéphale : Un Président de la République, Chef de l'État et du Gouvernement
Modalité d'élection du Président	Suffrage universel direct, majoritaire à deux tours	Suffrage universel direct, majoritaire à deux tours	Suffrage indirect à la majorité des membres de l'Assemblée	Suffrage universel direct
Durée du mandat de l'exécutif	5 ans	5 ans	5 ans	5 ans
Nombre de renouvellement du mandat présidentiel	1 fois	1 fois	indéfini	2 fois
Prorogation du mandat à échéance due	Non	Non	Oui	Oui

pouvoirs qui lui sont dévolus par la Constitution. À la fois, Président de la République, Chef d'État et Chef des forces armées, garant de l'indépendance de la justice, de la défense de l'unité nationale et de l'intégrité du territoire, il incarne la plus haute représentation de l'État. Exceptionnellement, aux Comores et aux Seychelles, il cumule les fonctions de Chef d'État avec celles de Chef de Gouvernement et ce, en raison de l'absence d'un Premier-ministre.

Les attributions constitutionnelles des Chefs d'États respectifs font d'eux soit l'épicentre du fonctionnement régulier des institutions de la République (Comores et Madagascar), soit un acteur certes omniprésent mais dont l'exercice du pouvoir est subordonné à l'assentiment du Premier-ministre (Maurice) ou de l'Assemblée nationale (Seychelles).

Aux **Comores** et à **Madagascar**, les Chefs d'État incarnent l'unité nationale, garantissent l'intégrité territoriale, la défense nationale, l'indépendance de la justice, le fonctionnement régulier des institutions et la continuité de l'État en toutes circonstances.

À ces titres et qualités, ils jouissent d'importantes prérogatives leur permettant d'exercer un contrôle effectif sur l'exécutif, le législatif et, dans une certaine mesure, sur le judiciaire. Ils nomment et révoquent les membres du gouvernement, définissent la politique générale de l'État, nomment aux emplois civils et militaires, convoquent les sessions parlementaires extraordinaires, fixent les ordres du jour prioritaires des Assemblées, promulguent les lois et peuvent demander une seconde délibération de la loi sans que les Assemblées législatives ne puissent s'y opposer. En outre, ils pourvoient aux nominations des magistrats et autres structures de l'État (organes de gestion des élections), aux divers organes créés soit par la Constitution, soit par la Loi et disposent du droit de grâce. Ils décrètent les pouvoirs exceptionnels et prennent, en conséquence, les mesures idoines pour assurer le fonctionnement régulier des institutions.

Spécifiquement à **Madagascar** et, à la différence des **Comores**, le Président de la République peut dissoudre l'Assemblée nationale, procède au découpage des circonscriptions électorales et décide de la répartition des sièges sur l'ensemble du territoire national.

<sup>161</sup> Article 96.2 de la Constitution.

TITRES ET QUALITÉS DU CHEF DE L'EXÉCUTIF	PAYS			
	Comores	Madagascar	Maurice	Seychelles
Défense de l'unité nationale Défense de l'intégrité du territoire	Oui	Oui	Oui	Oui
Garant de l'indépendance de la justice	Oui	Oui	Oui	Oui
Commandant en chef des forces armées	Oui	Oui	Oui	Oui
Chef de l'État	Oui	Oui	Oui	Oui
Chef de l'État et du Gouvernement	Oui	Non	Non	Oui

Aux **Seychelles** et à **Maurice**, défenseur de la Constitution, peut dissoudre l'Assemblée nationale, agit sur avis du Premier ministre, sauf dans les cas où la Constitution prévoit qu'il doit selon son jugement propre. Les Chefs d'État portent, eux aussi, les mêmes titres et qualités,

jouissent de pouvoirs presque identiques à ceux de leurs homologues comoriens et malgaches, quand bien même leur mise en œuvre reste tributaire de l'assentiment soit du Premier-ministre, soit de l'Assemblée nationale.

PRINCIPALES ATTRIBUTIONS CONSTITUTIONNELLES DU CHEF DE L'EXÉCUTIF	PAYS			
	Comores	Madagascar	Maurice	Seychelles
Nomination du gouvernement	Oui	Oui	Oui	Oui
Révocation du gouvernement	Oui	Oui	Oui	Oui
Définition et conduite de la politique étrangère	Oui	Oui	Oui	Oui
Nominations et accréditations des Ambassadeurs	Oui	Oui	Oui	Oui
Définition de la politique générale de la Nation	Oui	Oui	Oui	Oui
Nomination aux emplois civils et militaires	Oui	Oui	Non	Oui
Droit de grâce	Oui	Oui	Oui	Oui
Nomination des magistrats	Oui	Oui	Non	Oui
Convocation des Assemblées législatives en sessions extraordinaires	Oui	Oui	Non	Oui
Fixation de l'ordre du jour prioritaire des Assemblées législatives	Oui	Oui	Non	Non
Droit de demander une seconde lecture de la loi	Oui	Oui	Oui	Oui
Promulgation de la loi	Oui	Oui	Oui et non	Oui
Pouvoir de dissolution de l'Assemblée législative	Non	Oui	Oui	Oui
Pouvoir de restauration de l'Assemblée législative dissoute	Non	Non	Oui	Oui
Droit de proclamer les circonstances exceptionnelles, l'état de guerre, état d'urgence	Oui	Oui	Oui	Oui

Ainsi, à **Maurice**, certains actes du Président de la République requièrent l'assentiment du Premier-ministre, y compris la nomination des membres du gouvernement pendant qu'aux **Seychelles**, l'essentiel des attributions constitutionnelles du Président de la République est assujéti à l'approbation préalable de l'Assemblée nationale. Il s'agit concrètement d'un domaine de compétence partagé ou concurrent au sein de l'exécutif à **Maurice** (Président de la République et Premier-ministre) et, aux **Seychelles**, entre le Président de la République et l'Assemblée nationale<sup>162</sup>.

## PARAGRAPHE 2 : LES RAPPORTS INSTITUTIONNELS

Les rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif des pays de comparaison se différencient entre pays francophones (**Comores** et **Madagascar**) et anglophones (**Maurice** et **Seychelles**).

Aux **Comores** et à **Madagascar**, le régime constitutionnel consacre la prééminence de l'exécutif sur le législatif dont les attributions sont non seulement limitativement énumérées par la Constitution mais s'exercent également dans les limites fixées par la Constitution et les textes subséquents. La clé de répartition des pouvoirs exécutif et législatif décline une compétence d'attribution au législatif et une compétence générale à

<sup>162</sup> Voir les articles 60, 61, 62, 64, 69, 76, 123 et 140 de la Constitution portant respectivement sur : les pouvoirs que le Président exerce en matière judiciaire après avis du Comité consultatif de grâce ; nomination des membres du dit Comité sur présentation de la Commission des nominations constitutionnelles ; nomination des ambassadeurs, des hauts commissaires et des autres représentants principaux des Seychelles à l'étranger après approbation de la majorité du nombre total des députés ; nomination des ministres après approbation de la majorité des députés ; nomination du Procureur général parmi les candidats que lui propose la Commission des nominations constitutionnelles ; nomination du Président de la Cour d'appel et les autres juges d'appel parmi les candidats proposés par la Commission des nominations constitutionnelles ; nomination, le cas échéant, du Président de la Commission des nominations constitutionnelles.

l'exécutif qui, à bien des égards, interfère dans le domaine réservé au législatif. En effet, si l'initiative des lois appartient concurremment au législatif et à l'exécutif, ce dernier dispose du pouvoir constitutionnel de contrer les initiatives parlementaires lorsqu'elles sortent du domaine de la loi ou lorsqu'elles ont pour effet d'accroître la charge publique ou de réduire les recettes publiques. De même, le pouvoir exécutif peut exercer le pouvoir législatif dans certains cas énumérés dans la Constitution.

À **Madagascar**, en revanche, la Constitution précise que les irrecevabilités financières ne valent plus au regard de l'examen de la loi des finances, dès lors que les amendements en la matière ne sauraient porter que sur les chiffres, soit en augmentant des charges, soit en réduisant les recettes, et ce, dans le respect de la règle de l'équilibre budgétaire.

Au-delà des irrecevabilités des initiatives parlementaires, le régime constitutionnel en vigueur à **Madagascar** et aux **Comores** procède à une rationalisation du travail parlementaire strictement circonscrit dans des délais et procédures auxquels est soumis le législateur dans l'accomplissement de sa mission de législateur.

Dans les deux cas, les initiatives d'origine parlementaire sont, au préalable, soumises à l'appréciation de l'exécutif qui, de surcroît, arrête l'ordre du jour prioritaire des sessions parlementaires, ainsi que la priorité à accorder à chacun des textes soumis au vote de l'Assemblée. Cependant, si le gouvernement ne se prononce pas au terme du délai prescrit, l'initiative parlementaire est de droit, inscrite, à l'ordre du jour de l'Assemblée (**Madagascar**)<sup>163</sup> à la différence des

<sup>163</sup> Article 86 de la Constitution: « [...] Les propositions de loi et amendements déposés par les parlementaires sont portés à la connaissance du Gouvernement qui dispose, pour formuler ses observations, d'un délai de trente jours pour les propositions et de quinze jours pour les amendements. A l'expiration de ce délai, l'Assemblée devant laquelle ont été déposés les propositions ou les amendements procède à l'examen de ceux-ci en vue de leur adoption [...] ».

**Comores** où le silence du gouvernement en la matière ne vaut pas acceptation.<sup>164</sup>

L'encadrement du travail parlementaire est cependant beaucoup plus poussé à **Madagascar** qu'aux **Comores**, où les avant-projets de textes du gouvernement sont réputés être votés par l'Assemblée nationale en cas de carence de vote<sup>165</sup>, même lorsque le texte concerné, notamment le projet de loi de finances, n'a pas été déposé devant l'Assemblée<sup>166</sup>. En pareille circonstance, les dispositions du projet de loi de finances sont mises en vigueur aux **Comores** par ordonnance du Chef de l'État, à condition toutefois que le projet ait été déposé devant l'Assemblée d'une part et, d'autre part, que l'Assemblée ne se soit pas prononcée au terme d'un délai de soixante (60) jours à compter du dépôt dudit texte.

Contrairement aux pays francophones de l'espace de l'étude (**Comores** et **Madagascar**) où les rapports institutionnels sont en faveur de l'exécutif, les mécanismes de pouvoirs et de contre-pouvoirs dans les pays anglophones (**Maurice** et **Seychelles**) semblent tendre vers un point de balance plus équilibré que dans les pays francophones de l'étude.

La révocabilité mutuelle des pouvoirs exécutif et législatif combinée à une répartition équilibrée des attributions gouvernementales et parlementaires

assurent un équilibre dans l'organisation et le fonctionnement des institutions constitutionnelles.

Aux **Seychelles**, l'équilibre des pouvoirs est analysé dans une dynamique évolutive avec un exécutif fort et une fonction législative qui prend ses marques au fur et à mesure, avec la sixième Assemblée (2016-2020) marquant un tournant, lorsque l'opposition au Président disposait de la majorité parlementaire. Cette forme de cohabitation a offert un contexte de dialogue et de négociations entre branches qui a ouvert de nombreuses perspectives et contribué à l'apprentissage institutionnel tant par les membres et occupants des fonctions que par la population. La fonction de législation s'inscrit dans cette évolution progressive dans l'équilibre des pouvoirs entre exécutif et législatif. Quant aux temps premiers de la 3e république, le budget était examiné en à peine quelques jours, il occupe désormais l'Assemblée durant plusieurs semaines, et son contrôle perdure tout au long de l'année.

À l'image d'une balance, les deux plateaux s'équilibrent au moyen des pouvoirs et des contre-pouvoirs institués par le régime constitutionnel en vigueur à **Maurice** et aux **Seychelles**. La rationalisation du travail parlementaire prévalant aux **Comores** et à **Madagascar** s'estompe à **Maurice** et aux **Seychelles**, où les Assemblées législatives assurent la maîtrise de l'ordre du jour des sessions parlementaires, s'organisent et délibèrent librement. La loi votée par l'Assemblée est réputée exécutoire de plein droit à l'expiration du délai de promulgation contrairement aux Comores où le défaut d'une promulgation expresse de la loi par le Chef de l'État suspend sa mise en œuvre ; à **Maurice** la loi votée par l'Assemblée est réputée exécutoire de plein droit et à la date de la publication dans le Government Gazette, ou à la/aux date/ prévues dans la loi et à la date de promulgation expresse de la loi par le Chef de l'État à la requête du ministre qui en est chargé comme mentionné dans la loi.

<sup>164</sup> On note six propositions de lois d'initiative parlementaire encore en souffrance du fait du silence du gouvernement.

<sup>165</sup> Relativement aux lois organiques, article 89 de la Constitution : « [...] Si l'Assemblée Nationale n'a pas adopté le projet de loi organique avant la clôture de la session, les dispositions dudit projet peuvent être mises en vigueur par voie d'ordonnance, en y incluant, le cas échéant, un ou plusieurs amendements adoptés par une Assemblée [...] » ;

Article 92 de la Constitution : « [...] Faute par une Assemblée de s'être prononcée dans le délai imparti, elle est censée avoir émis un vote favorable sur le texte dont elle a été saisie [...] ».

<sup>166</sup> Article 92 de la Constitution : « [...] Si le projet de loi de finances d'un exercice n'a pas été déposé en temps utile pour être adopté avant le début de cet exercice, le Premier Ministre est autorisé à percevoir les impôts et ouvrir par décret les crédits se rapportant aux services votés [...] ».



## Organisation et fonctionnement des Assemblées parlementaires

### CHAPITRE 2

# ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

**A** lors que le premier chapitre offre une analyse détaillée des régimes politiques en vigueur dans les pays étudiés, et sur la place et les pouvoirs des Assemblées dans lesdits régimes, ainsi que sur leur rapport à leurs exécutifs, le présent chapitre décrit le fonctionnement des Assemblées dans leur manière d'assumer leurs missions parlementaires.

Les textes qui gouvernent le fonctionnement des institutions législatives des pays de l'Indianocéanie sont nombreux et variés afin de couvrir tous les cycles de la vie parlementaire : pouvoirs de l'institution (section 1), statut de l'élu (section 2), organisation du travail parlementaire (section 3), procédure législative (section 4), contrôle parlementaire (Section 5), examen de la loi de finances annuelle (section 6), diplomatie parlementaire (Section 7). Ces textes sont les Constitutions, les lois organiques, les lois ordinaires, les règlements internes et *standing orders*, présentant autant de ressemblances que de dissemblances (section 8).

## SECTION 1 : POUVOIRS DE L'INSTITUTION LÉGISLATIVE

Trois missions de base sont généralement dévolues aux Assemblées des pays de l'étude. Il s'agit du pouvoir de légiférer, celui de contrôler l'action du gouvernement et celui de représenter le peuple. Cette dernière étant explicite dans les Constitutions des **Comores**<sup>167</sup> et de **Madagascar**<sup>168</sup> mais implicite aux **Seychelles** et à **Maurice**, le pouvoir de légiférer est explicite dans la Constitution (section 45) alors que les deux autres sont implicites. Parfois, des missions supplémentaires sont indiquées, comme à **Madagascar**, où le Parlement dispose du rôle d'évaluateur des politiques publiques.

Aux **Comores**, le pouvoir législatif est exercé par une chambre unique dite « Assemblée de l'Union » dont les membres portent le titre de député. Elle vote les lois, y compris les lois de règlement, adopte le budget et contrôle l'action du Gouvernement<sup>169</sup>.

À **Madagascar**, le pouvoir législatif est exercé par un parlement bicaméral composé de deux Assemblées législatives distinctes : l'Assemblée nationale et le Sénat<sup>170</sup>. Le parlement vote

<sup>167</sup> Article 68 de la Constitution : « Les membres de l'Assemblée de l'Union sont des Députés. Ils représentent la Nation. »

<sup>168</sup> Article 5 de la Constitution : « La souveraineté appartient au peuple, source de tout pouvoir, qui l'exerce par ses représentants élus au suffrage universel direct ou indirect, ou par la voie du référendum ».

<sup>169</sup> Article 72 de la Constitution.

<sup>170</sup> La présente étude porte sur l'Assemblée nationale, à l'exclusion du Sénat sauf accessoirement pour les questions relatives à la procédure législative.

RAPPORTS EXÉCUTIF / LÉGISLATIF	PAYS			
	Comores	Madagascar	Maurice	Seychelles
Initiative concurrente exécutif/ législatif des lois	Oui	Oui	Oui	Oui
Droit d'amendement (Assemblée/ gouvernement)	Oui	Oui	Oui	Oui
Irrecevabilité des initiatives parlementaires (proposition de loi, amendement)	Oui	Oui	Non	Oui
Fixation de l'ordre du jour prioritaire des sessions parlementaires	Gouvernement	Gouvernement	Assemblée	Assemblée
Accès des tierces personnes aux travaux des commissions permanentes (autorisation préalable)	Oui	Oui	Oui	Oui
Publicité des rapports des Commissions	Oui	Oui	Oui	Oui
Possibilité d'organiser des forums citoyens	Oui	Oui	Oui	Oui
Pouvoirs de contrôle et d'investigation des commissions permanentes	Oui	Oui	Oui	Oui

la loi, contrôle l'action du Gouvernement et évalue les politiques publiques<sup>171</sup>.

À **Maurice**, le pouvoir législatif est exercé par une seule Chambre, l'Assemblée nationale. Elle vote les lois, y compris les lois de révision constitutionnelle<sup>172</sup> et contrôle l'action du gouvernement. Elle légifère sur la paix, sur l'ordre et le bon gouvernement de Maurice, ainsi que sur les pouvoirs, privilèges et immunités de l'Assemblée et de ses membres<sup>173</sup>. En outre, elle légifère sur les conditions d'acquisition, de conservation, de renonciation et de perte de la citoyenneté mauricienne<sup>174</sup>. À l'exception de l'élection du Président de la République par l'Assemblée nationale sur proposition du Premier-ministre, le pouvoir législatif s'exerce par voie de projets de loi [Bills] adoptés par l'Assemblée et sanctionnés par le Président.<sup>175</sup>

Aux **Seychelles**, l'Assemblée nationale est investie du pouvoir législatif qui s'exerce par voie de projets et de propositions de loi adoptés par l'Assemblée et sanctionnés ou réputés sanctionnés par le Président de la République<sup>176</sup>.

<sup>171</sup> Article 68 de la Constitution.

<sup>172</sup> Article 47 de la Constitution.

<sup>173</sup> Article 45 de la Constitution.

<sup>174</sup> Article 26 de la Constitution.

<sup>175</sup> Article 46 de la Constitution.

<sup>176</sup> Articles 85 et 86 de la Constitution.

## SECTION 2 : STATUT DE L'ÉLU

Les institutions législatives des pays de l'étude sont composées différemment suivant leur taille démographique respective (paragraphe 1) ; les règles relatives aux conditions d'éligibilité et d'inéligibilité (paragraphe 2), ainsi que le régime des incompatibilités (Paragraphe 3) varient d'un pays à l'autre.

### PARAGRAPHE 1 : COMPOSITION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Aux **Comores**, l'Assemblée de l'Union est « composée des membres élus dans des circonscriptions électorales nationales et de ceux, représentant les Comoriens établis hors des Comores »,<sup>177</sup>

L'Assemblée de l'Union des Comores comprend trente-cinq (35) députés dont trente-trois (33) « élus avec leurs suppléants au suffrage universel direct

<sup>177</sup> Article 66 de la Constitution.

dans le cadre d'un scrutin majoritaire uninominal à deux tours pour un mandat de cinq (5) ans »<sup>178</sup> d'une part et, d'autre part, deux (2) députés représentant les Comoriens établis hors des Comores<sup>179</sup>.

Les élections législatives sont au scrutin uninominal, majoritaire à deux (2) tours ; au second tour, et en cas d'égalité des suffrages exprimés, est déclaré élu « le candidat le mieux représenté au sein de sa circonscription électorale [...] c'est-à-dire le candidat ayant remporté le vote dans la majorité des bureaux de vote de sa circonscription »<sup>180</sup>.

Le mandat de cinq (5) ans commence à courir à compter de « la date d'ouverture de la première session et prend fin au terme de la cinquième année »<sup>181</sup>. Les nouvelles élections se tiennent « dans les soixante jours précédant l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée de l'Union »<sup>182</sup> de sorte qu'il ne peut y avoir, sauf cas de force majeure, de vacances de législature.

Le mandat de cinq ans peut, cependant, être écourté soit par décès, soit par démission volontaire de l'élu ou acceptation par lui de fonctions incompatibles avec son mandat parlementaire soit, enfin, lorsqu'en cours de mandat le député « démissionne de son parti ou change de formation politique » auquel cas, il « perd automatiquement son siège à l'Assemblée de l'Union. Il est remplacé par son suppléant qui achève le mandat ».<sup>183</sup>

<sup>178</sup> Article 5 de la loi organique n° 23-004/AU du 02 mars 2023 relative à l'Élection des Députés de l'Assemblée de l'Union des Comores et de son Président.

<sup>179</sup> Loi n° 23-002/AU du 06 février 2023, fixant le nombre des circonscriptions électorales de l'élection des membres de l'Assemblée de l'Union des Comores.

<sup>180</sup> Article 5 de la loi n° 23-004/AU du 02 mars 2023 susvisée.

<sup>181</sup> Article 70 de la Constitution.

<sup>182</sup> Article 71 de la Constitution.

<sup>183</sup> Articles 69 de la Constitution et article 6 de la loi organique n° 23-004/AU du 02 mars 2023 susvisée.

**À Madagascar, l'Assemblée nationale est composée de 163 membres élus qui portent le titre de « Député de Madagascar »**<sup>184</sup>.

Ils sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq (5) ans<sup>185</sup> au « scrutin uninominal majoritaire à un (1) tour. Est déclaré élu le candidat qui a obtenu le plus grand nombre de voix. En cas d'égalité de voix entre deux candidats, celui qui est le plus âgé est déclaré élu »<sup>186</sup>.

Afin d'éviter une vacance de législature, « l'élection pour le renouvellement général des membres de l'Assemblée nationale a lieu dans les quarante (40) jours qui précèdent l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale »<sup>187</sup>. L'Assemblée nouvellement élue se réunit de plein droit en session spéciale le deuxième mardi qui suit la proclamation des résultats de son élection par la Haute Cour Constitutionnelle<sup>188</sup>.

Le mandat de cinq (5) ans peut être interrompu soit par décès, dissolution anticipée, démission volontaire, ou d'office lorsque précisément le député accepte des fonctions gouvernementales<sup>189</sup> mais il peut

<sup>184</sup> Article 2 de la Résolution n°01-2019/R en date du 19 août 2019 portant Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

<sup>185</sup> Article 69 de la Constitution.

<sup>186</sup> Articles :

- 5 de l'Ordonnance n° 2014-001 portant Loi organique fixant les règles relatives au fonctionnement de l'Assemblée Nationale, modifiée par la Loi Organique n°2014-034 modifiant certaines dispositions de l'Ordonnance n° 2014-001 portant loi organique fixant les règles relatives au fonctionnement de l'Assemblée nationale et,

- 4 de la loi organique n° 2018 – 010 en date du 10 avril 2018 relative à l'élection des Députés à l'Assemblée nationale.

<sup>187</sup> Article 3 de ladite loi organique n° 2018 – 010 susvisée.

<sup>188</sup> Article 6 de la Résolution n° 01-2019/R susvisée.

<sup>189</sup> Article 71 de la Constitution : « [...] Le député nommé membre du Gouvernement est suspendu d'office de son mandat. Il est remplacé par son suppléant [...] ».

Voir également l'article 15 de la loi organique n° 2018 – 010 en date du 10 avril 2018 relative à l'élection des Députés à l'Assemblée nationale : « [...] Le Député, qui a accepté en cours de mandat une fonction incompatible, est déclaré démissionnaire d'office de son

mandat de Député, à moins qu'il ne se démette volontairement. Dans tous les cas, la démission est constatée et prononcée par la Haute Cour Constitutionnelle. Elle ne constitue pas pour autant une cause d'inéligibilité ».

reprendre la fonction de député à l'exclusion de toute démission, s'il est limogé avant le terme de son mandat<sup>190</sup>. La démission d'office est également requise à l'encontre du député ayant accepté des fonctions incompatibles avec son mandat ou s'étant absenté « au cours de son mandat à la totalité des séances de l'une des deux sessions ordinaires, sans excuse valable admise par l'Assemblée nationale »<sup>191</sup>. Il en est ainsi à l'encontre du député ayant changé de groupe politique pour adhérer à un nouveau groupe, autre que celui au nom duquel il s'est fait élire ou, encore, ayant dévié « de la ligne de conduite de son groupe parlementaire »<sup>192</sup>.

mandat de Député, à moins qu'il ne se démette volontairement.

Dans tous les cas, la démission est constatée et prononcée par la Haute Cour Constitutionnelle. Elle ne constitue pas pour autant une cause d'inéligibilité ».

<sup>190</sup> Article 12 de la Résolution n° 01-2019/R en date du 19 août 2019 portant Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

<sup>191</sup> Article 11, alinéa 2 et suivants du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale : « Lorsqu'un membre de l'Assemblée nationale manque au cours de son mandat à la totalité des séances de l'une des deux sessions ordinaires, sans excuse valable admise par l'Assemblée nationale, il est déclaré démissionnaire d'office par cette dernière. Sont considérés comme excuses valables : la maladie attestée par un certificat médical délivré par un médecin exerçant dans un Hôpital public ; la mission officielle attestée par un Ordre de mission ; les événements familiaux.

La démission d'un Député est constatée dans tous les cas par la Haute Cour Constitutionnelle saisie à cet effet par le Bureau de l'Assemblée nationale. Il est remplacé d'office par son colistier suivant ».

<sup>192</sup> Article 72 de la Constitution : « Durant son mandat, le député ne peut, sous peine de déchéance, changer de groupe politique pour adhérer à un nouveau groupe, autre que celui au nom duquel il s'est fait élire. En cas d'infraction à l'alinéa précédent, la sanction est la déchéance qui est prononcée par la Haute Cour Constitutionnelle.

Le député élu sans appartenance à un parti peut adhérer au groupe parlementaire de son choix au sein de l'Assemblée. La déchéance d'un député peut également être prononcée par la Haute Cour Constitutionnelle s'il dévie de la ligne de conduite de son groupe parlementaire.

Le régime de déchéance et les règles d'éthique et de déontologie sont déterminés par la loi sur les partis

politiques et les réglementations en matière de financement des partis politiques ».

**À Maurice, l'Assemblée nationale est composée d'un maximum de soixante-dix (70) membres dont soixante-deux (62) élus au suffrage universel direct, au scrutin majoritaire uninominal à un (1) seul tour dans vingt (20) circonscriptions électorales de trois (3) sièges chacune, auquel s'ajoute une circonscription à l'île Rodrigues où sont élus deux (2) députés selon le même système.**

Huit (8) /un maximum de huit (8) autres députés sont nommés par la Commission électorale de contrôle (Electoral Supervisory Commission) qui les choisit parmi les candidats dits « meilleurs perdants » ayant obtenu les meilleurs résultats parmi les candidats n'ayant pas réussi à se faire élire. Ces nominations se font dans l'objectif de corriger un éventuel manque de représentativité des différents groupes ethniques du pays, tout en conservant la majorité au parti qui a recueilli le plus de sièges. L'Assemblée est élue pour un mandat de cinq (5) ans, susceptible d'être exceptionnellement prorogé, incluant en cas de guerre ou d'état d'urgence<sup>193</sup>. Le

politiques et les réglementations en matière de financement des partis politiques ».

<sup>193</sup> Article 57 de la Constitution :

« (1) Le Président, agissant sur avis conforme du Premier ministre, peut à tout moment proroger ou dissoudre l'Assemblée :

Etant entendu que -

(a) si l'Assemblée adopte une motion de censure contre le gouvernement et que le Premier ministre, dans un délai de 3 jours, ne démissionne pas ou ne demande pas au Président de dissoudre le Parlement, dans un délai de 7 jours ou dans tout autre délai que le Président, de son propre chef, juge raisonnable, le Président peut, toujours de son propre chef, dissoudre le Parlement ;

(b) si la charge de Premier ministre est vacante et que le Président estime qu'il n'y a pas de perspective qu'il puisse, dans un délai raisonnable, désigner une personne susceptible d'obtenir le soutien de la majorité des membres de l'Assemblée, il peut, de son propre chef, dissoudre le Parlement.

(2) Le Parlement, sauf s'il est dissous avant, siège pendant 5 ans à compter de la date de la première séance suivant des élections générales, après quoi il est dissous.

(3) Lorsque Maurice est en guerre, le Parlement peut périodiquement prolonger la période de 5 ans prévue à l'alinéa 2 du présent article, mais pas pour plus de 12 mois à la fois :

député prête le serment d'allégeance avant sa prise de fonction<sup>194</sup>.

La qualité de membre de l'Assemblée se perd (i) en cas de dissolution du Parlement ; (ii) si le député perd sa citoyenneté du Commonwealth ; (iii) lorsque le député est partie prenante à un contrat avec l'État pour le compte d'un service public ou si une entreprise dans laquelle il est associé ou une société dans laquelle il est directeur ou gérant devient partie à un tel contrat ou s'il devient l'associé d'une entreprise ou directeur d'une société qui est partie à un tel contrat<sup>195</sup> ; (iv) perte de la résidence mauricienne ; (v) absence, non autorisée par le Président de l'Assemblée, nationale des séances de l'Assemblée pendant une période continue de trois (3) mois au cours d'une session, pour toute raison autre qu'une détention légale à Maurice ; (vi) survenance d'un cas d'inéligibilité postérieurement à son élection ; (vii) démission volontaire adressée au *Speaker*

Etant entendu que le mandat du Parlement ne peut, aux termes du présent alinéa, être prolongé pour plus de 5 ans.

(4) Lorsqu'une proclamation du Président déclarant, aux termes du paragraphe b de l'alinéa 7 de l'article 19, l'existence d'une période d'état d'urgence est en vigueur, le Parlement peut, de temps en temps, prolonger la période de 5 ans prévue à l'alinéa 2 du présent article, sans toutefois dépasser 6 mois à chaque fois :

Etant entendu que le mandat du Parlement ne peut être prolongé, aux termes du présent alinéa, pour plus d'un an.

(5) Si après une dissolution et avant les élections, le Premier ministre informe le Président qu'en raison de l'existence d'un état de guerre ou d'un état d'urgence à Maurice ou dans quelque partie de son territoire, il est nécessaire de rappeler le Parlement, le Président ordonne au Parlement qui a été dissous de se réunir.

(6) A moins que le mandat du Parlement ne soit prolongé en vertu des alinéas 3 ou 4 du présent article, les élections seront tenues nonobstant la convocation du Parlement en vertu de l'alinéa 5 du présent article et le Parlement ainsi rappelé sera dissout la veille du scrutin s'il ne l'est pas avant ».

<sup>194</sup> Article 55 de la Constitution.

<sup>195</sup> Cependant sur le fondement de l'article 35 de la Constitution, le *Speaker* ou, le cas échéant, le *Deputy-Speaker* peut dispenser le député concerné de cette obligation lorsqu'avant de devenir partie prenante à un tel contrat, l'intéressé informe le *Speaker* ou, le cas échéant, le *Deputy-Speaker* la nature de ce contrat et son intérêt ou l'intérêt de toute entreprise ou société dans ce contrat.

ou, s'il y est échec, au *Deputy-Speaker* ; (viii) en cas de condamnation à mort ou à une peine d'emprisonnement (quelle que soit son appellation)<sup>196</sup> excédant douze (12) mois par une Cour de tout État membre du Commonwealth<sup>197</sup> ou l'acceptation d'un emploi public<sup>198</sup> considéré comme incompatible avec la qualité de parlementaire.

**Aux Seychelles, l'Assemblée nationale comprend trente-cinq (35) sièges dont vingt-cinq (25) élus directement dans les circonscriptions des Seychelles, et les autres nommés proportionnellement par leurs partis respectifs sur la base de chaque 10% des voix reçues lors des élections présidentielles ouvrant droit à un (1) élu pour le parti. Le mandat est de cinq (5) ans.**

La qualité de membre de l'Assemblée se perd en cas de (i) dissolution de l'Assemblée ; (ii) démission volontaire de l'intéressé ; (iii) perte de la citoyenneté seychelloise ; (iv) absence du pays pendant une période continue supérieure à trente (30) jours ou, au cours d'une session de l'Assemblée, pendant une période continue supérieure à quatre-vingt-dix (90) jours alors que l'Assemblée ait été convoquée et siège, sauf si le Président de l'Assemblée a autorisé le député par écrit à s'absenter pour un motif valable (v) inéligibilité postérieure à son élection ; (vi) si le député conclut un marché public devient associé d'une firme ou administrateur d'une société partie à un marché public, ou s'il obtient une

<sup>196</sup> Sur le fondement de l'article 36 de la Constitution, « l'emprisonnement pour défaut de paiement d'une amende n'est pas pris en considération ».

<sup>197</sup> Dans ce cas, le siège est déclaré vacant à l'expiration d'un délai de 30 jours sauf s'il est gracié ou sa condamnation infirmée ou réduite à un emprisonnement inférieur à douze (12) ou, encore, en cas de substitution de la peine d'emprisonnement.

<sup>198</sup> Aux termes de l'article 112 de la Constitution, sont incluses dans la catégorie d'emploi public, les fonctions de juges de la Cour suprême, des membres des autres cours de justice (à l'exclusion des cours martiales), les emplois des membres de la force de police et du personnel particulier du Président de la République.

participation majoritaire dans une telle société<sup>199</sup>; (vii) élection à la Présidence de la République ou nomination à des fonctions ministérielles ; (viii) lorsque, ayant été élu au suffrage proportionnel, le député cesse d'être membre du parti politique au nom duquel il était désigné ou, élu au suffrage direct comme représentant d'un parti politique, le député quitte ce parti ou, encore, élu au suffrage direct comme candidat indépendant, le député décide d'adhérer à un parti politique<sup>200</sup>. Dans tous les cas où le député élu au suffrage proportionnel perd son mandat, le parti politique pour lequel il a été désigné le remplace par une notification écrite adressée au Président de l'Assemblée pendant qu'en cas de vacance de siège d'un député élu au suffrage direct, le Président de l'Assemblée en informe le Commissaire aux élections dans les sept (7) jours qui suivent la vacance du siège. Cette notification est

<sup>199</sup> Cependant, sur le fondement de l'article 81 de la Constitution, l'Assemblée peut, si elle l'estime équitable dans les circonstances, exempter un député de l'obligation de résigner son siège, si celui-ci, avant de conclure le marché public ou d'y acquérir un intérêt-ou à la première occasion-, a informé par écrit le Président de l'Assemblée de la nature du marché et des intérêts que la firme, la société ou lui-même possède dans ce marché.

<sup>200</sup> Article 81 de la Constitution.

définitive sauf cas de saisine de la Cour constitutionnelle dans les trente (30) jours qui suivent cette notification ou si, bien évidemment, la Cour constitutionnelle en dispose autrement et déclare que l'intéressé continue de siéger.

Le mandat de l'Assemblée nationale de Seychelles est de cinq (5) ans, susceptible d'être exceptionnellement prorogé en cas de guerre ou d'état d'urgence dûment proclamé<sup>201</sup>.

Le tableau ci-après indique que sur base du ratio de représentativité (nombre d'habitants par député) qu'un député **Seychellois** représente 3.425 habitants quand son homologue **Malgache** représente 181.656 habitants, un **Comorien** 25.356 et un **Mauricien** 17.142 habitants. Ces différences s'expliquent aisément par la taille différente des pays en termes de population et de géographie. On peut supposer que les députés **Seychellois** seront dans un rapport potentiellement plus proche de leurs électeurs que ceux de **Madagascar**, qui devront déployer davantage de moyens pour pouvoir toucher l'ensemble de leurs électeurs.

<sup>201</sup> Article 106 de la Constitution.

STATUT DU POUVOIR LÉGISLATIF	PAYS			
	Comores 836.774 hab <sup>202</sup>	Madagascar 29,61 M hab <sup>203</sup>	Maurice 1,263 M hab <sup>204</sup>	Seychelles 119.878 hab <sup>205</sup>
<b>Composition de l'Assemblée nationale</b>	35 députés dont : 33, dans les circonscriptions nationales ; 2 députés, représentants les comoriens établis hors des Comores. ratio : 25.356 hab par député)	163 députés Ratio : 181.656 hab par député)	70 députés Ratio : 17.142 hab par député)	35 députés Ratio : 3.425 hab par député)
<b>Durée du mandat</b>	5 ans	5 ans	5 ans	5 ans

<sup>202</sup> Source banque mondiale 2022 - <https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0037712>

<sup>203</sup> Source banque mondiale 2022 - <https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0037712>

<sup>204</sup> Source banque mondiale 2022 - <https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0037712>

<sup>205</sup> Source banque mondiale 2022 - <https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0037712>

## PARAGRAPHE 2 : LES CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ ET D'INÉLIGIBILITÉ

Aux **Comores**, les conditions d'éligibilité sont liées à (i) la nationalité ; (ii) l'âge (25 ans révolus à la date de dépôt de la candidature) ; (iii) la résidence d'une manière permanente sur le territoire des Comores au cours des six (6) mois précédant l'élection ; le dépôt d'une caution financière et (iv) à l'enrôlement sur les listes électorales.

Les inéligibilités frappent les personnes privées par une décision de justice du droit d'inscription sur les listes électorales ou définitivement condamnées lorsque précisément la condamnation est assortie de perte des droits civils et politiques<sup>206</sup>. Sont également inéligibles les fonctionnaires titulaires de certaines fonctions de l'État.<sup>207</sup>

<sup>206</sup> Article 8 de la loi organique n° 23-004/AU du 02 mars 2023 susvisée.

<sup>207</sup> Article 9 de la loi organique n° 23-004/AU du 02 mars 2023 susvisée : « Sont inéligibles les inspecteurs généraux dans toutes les circonscriptions comprises dans le ressort duquel ils exercent ou dans lesquelles ils ont exercé leurs fonctions depuis moins de trois (3) ans. Sont inéligibles pendant la durée de leurs fonctions et durant les douze (12) mois qui suivent la cessation de celles-ci les magistrats des cours et tribunaux ; le Trésorier-payeur général ; les trésoriers-payeurs régionaux et les chefs de service employés à l'assiette, à la perception et au recouvrement des contributions directes et au paiement des dépenses publiques de toute nature ; les directeurs généraux des Douanes ; les directeurs régionaux et leurs adjoints ; les receveurs et les receveurs adjoints ; les chefs de bureaux des douanes ; les Officiers et gradés de la Gendarmerie Nationale ; les Contrôleurs généraux de la police et les Commissaires et officiers de police ainsi que les officiers et sous-officiers des forces armées.

Ne peuvent être élus dans toutes les circonscriptions comprises dans le ressort duquel ils exercent ou dans lesquelles ils ont exercé leurs fonctions depuis moins de six (6) mois : les inspecteurs de l'enseignement primaire, secondaire et technique ; les inspecteurs du travail et de la main-d'œuvre ; les comoriens fonctionnaires d'un État étranger à moins qu'ils aient démissionné depuis au moins six (6) mois à la date du scrutin ».

À **Madagascar**, les conditions d'éligibilité se rapportent à (i) nationalité ; (ii) âge (21 ans révolus à la date du scrutin) ; (iii) domicile à Madagascar ; (iv) jouissance des droits civils et politiques ; (v) dépôt d'une caution financière ; (vi) enrôlement sur les listes électorales ; (vi) acquittement de tous les impôts et taxes exigibles de toute nature, ainsi que les obligations en matière de déclaration de patrimoine<sup>208</sup>.

On note, cependant, qu'au regard de l'article 8 de la loi organique n° 2018 - 010 du 10 avril 2018 relative à l'élection des Députés à l'Assemblée nationale, il n'existe pas de délai minimum de résidence exigé avant la tenue des élections. Pour être éligible, il suffit que le/la candidat-e dispose d'un certificat de résidence. La résidence permanente dans la circonscription électorale n'est pas une condition obligatoire.

À **Maurice**, les conditions d'éligibilité ont trait à (i) la qualité de citoyen du Commonwealth ; (ii) âge (de 18) ans ; (iii) résidence à Maurice pendant une période ou des périodes d'une durée totale d'au moins 2 ans avant la date de son investiture à l'élection ; (iv) résidence également à Maurice pendant une période d'au moins six (6) mois immédiatement avant cette date ; (v) à la capacité de parler - à moins qu'elle en soit incapable pour cause de cécité ou pour toute autre cause physique- et (vi) de lire l'anglais avec un degré de compétence suffisant.<sup>209</sup> Une caution est également demandée pour les candidats aux élections législatives et présidentielle.

<sup>208</sup> Article 8 de la loi organique n° 2018- 010 en date du 10 avril 2018 relative à l'élection des Députés à l'Assemblée nationale.

<sup>209</sup> Article 33 de la Constitution.

Aux **Seychelles**, une personne éligible à la fonction de député doit (i) jouir du droit de vote à une élection présidentielle ou à une élection législative ; (ii) ne pas exercer aucune fonction, même par intérim ; (iii) être liée au déroulement de l'élection législative à laquelle elle désire se porter candidate ; (iv) être liée à l'établissement ou à la révision d'un registre électoral qui sera utilisé pour cette élection<sup>210</sup>.

## PARAGRAPHE 3 : LES INCOMPATIBILITÉS PARLEMENTAIRES

Aux **Comores**, le régime des incompatibilités couvre deux catégories de fonctions : des fonctions administratives, politiques ou juridictionnelles d'une part<sup>211</sup> et, d'autre part, des fonctions à caractère économique et financier<sup>212</sup>.

<sup>210</sup> Article 80 de la Constitution

<sup>211</sup> Article 11 de la loi organique n° 23-004/AU du 02 mars 2023 relative à l'élection des Députés de l'Assemblée de l'Union des Comores et de son Président: « Le mandat de député est incompatible avec la qualité de membre d'un organe consultatif prévu par la Constitution ou par une loi ; la qualité de membre de la Cour suprême ; l'exercice des fonctions de magistrat ; l'exercice de fonctions publiques non électives, à l'exception des professeurs qui, à la date de leur élection, étaient titulaires de chaires données sur présentation des corps où la vacance s'est produite ou chargés de directions de recherches ; l'exercice de fonctions conférées par un État étranger ou une organisation internationale et rémunérées sur leurs fonds ; les fonctions de directeur général, directeur régional, comptable public et de directeur général adjoint exercées dans les sociétés et entreprises nationales et établissements publics nationaux à caractère commercial et industriel ; les fonctions exercées de façon permanente en qualité de conseiller auprès de ces entreprises ou établissements ».

<sup>212</sup> Article 12 de la loi organique n° 23-004/AU du 02 mars 2023 susvisée : « Sont incompatibles avec le mandat de député les fonctions de Président et de membre de Conseil d'administration ainsi que celles de Directeur général et de Directeur général adjoint dans les entreprises nationales et régionales et établissements publics nationaux et régionaux ; les fonctions de Directeur général, de Directeur général adjoint, de

À **Madagascar**, le mandat de député est incompatible avec l'exercice de tout autre mandat public électif et de tout emploi public, excepté l'enseignement<sup>213</sup>.

Sont considérés comme mandat électif et nominatif les fonctions de : Président de la République ; Membres du Gouvernement ; Membres de la Haute Cour Constitutionnelle ; Médiateur de la République ; Magistrats des Cours et Tribunaux et membres de la Commission Électorale Nationale Indépendante ou toutes fonctions conférées par un État étranger ou une organisation internationale et rémunérées sur leur fonds<sup>214</sup>.

À **Maurice**, le mandat de député est incompatible avec tout acte d'allégeance, obéissance ou adhésion à un pouvoir ou un État hors du Commonwealth ;

fonctionnaire public ou d'une autorité locale ; qualité d'associé d'une entreprise ou directeur ou gérant d'une société qui est partie à un contrat avec l'État ou pour le

Directeur régional ou de Directeur régional adjoint des administrations publiques de l'Union et des îles ; les fonctions de chef d'entreprise ; de Président et de membre de directoire ; de Président de conseil de surveillance ; d'administrateur délégué ; de Directeur général, de Directeur général adjoint ou gérant exerçant dans les sociétés, entreprises ou établissements jouissant, sous formes de garanties d'intérêts, de subventions ou, sous forme d'avantages assurés par l'État ou par une collectivité publiques ; les sociétés ayant exclusivement un objet financier, ainsi que les sociétés autorisées à faire publiquement appel à l'épargne et les directions, d'administration ou de gestion de ces sociétés ; les sociétés ou entreprises dont l'activité consiste principalement dans l'exécution de travaux, la prestation de fournitures ou de service pour le compte ou sous le contrôle de l'État, d'une collectivité publique ou d'un établissement public ou d'une entreprise nationale ou d'un État étranger ; les sociétés ou entreprises à but lucratif dont l'objet est l'achat ou la vente de terrains destinés à des constructions, quelle que soit leur nature, ou qui exercent une activité de promotion immobilière ou, à titre habituel, de construction d'immeubles en vue de leur vente ; les sociétés dont plus de la moitié du capital est constitué par des participations de sociétés ».

<sup>213</sup> Article 71 de la Constitution.

<sup>214</sup> Articles 12 et 13 de la loi organique n° 2018-010 en date du 10 avril 2018 relative à l'élection des Députés à l'Assemblée nationale.

compte du service public ; les responsabilités d'une charge dont les fonctions impliquent une responsabilité quelconque dans ou ayant trait à l'organisation d'une élection ou une responsabilité quelconque dans l'établissement ou la révision de tout registre électoral<sup>215</sup>. À contrario, le mandat de député n'est pas incompatible avec celui de membre du gouvernement. Cependant, lorsque le Parlement prescrit qu'un emploi ou une charge au sein de l'administration de l'État ou d'une collectivité locale ne doit pas être considéré comme l'un des emplois ou une des charges susmentionnées, nul ne sera considéré comme un fonctionnaire public ou d'une autorité locale pour la seule raison qu'il est titulaire de l'emploi ou la charge ou exerce les fonctions afférentes à celui-ci.

Aux **Seychelles**, le mandat de député est incompatible avec celui de Président de la République et de membre du gouvernement et du Judiciaire et est inéligible toute personne qui participe à l'organisation de l'élection ou à la tenue des listes électorales<sup>216</sup>.

### SECTION 3 : L'ORGANISATION DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE

L'examen de l'organisation du travail parlementaire sous l'angle comparatif renvoie à l'étude d'une grande variété de structures, d'organes et d'autorités relatives aux Assemblées législatives en tant qu'institution constitutionnelle ainsi que d'organes dotés du droit de réglementer librement ses affaires internes à l'abri de toute ingérence extérieure. Malgré cette diversité, il est loisible d'appréhender l'organisation du travail parlementaire à travers le régime des sessions parlementaires, leurs rythmes, leurs délais et les procédures fixées par la Constitution elle-même et les textes subséquents (paragraphe 1), ainsi que les

<sup>215</sup> Article 34 et suivants de la Constitution.

<sup>216</sup> Articles 80 et 81 de la Constitution.

organes statutaires qui concourent à l'accomplissement du travail parlementaire (paragraphe 2).

#### PARAGRAPHE 1 : LE RÉGIME DES SESSIONS

Les pays de l'étude utilisent des termes similaires et organisent les temporalités de leur Assemblée de manière relativement ressemblante si ce n'est aux **Seychelles** où ils retiennent trois temporalités (« session », « meeting », « sitting »), là où les autres États en mentionnent deux (« session » et « séance/sitting »).

À **Maurice**, ils retiennent trois temporalités comme suit : le terme « session » désigne une période commençant avec le premier « sitting » après sa prorogation ou dissolution et terminant lorsque l'Assemblée est éventuellement prorogée ou dissoute sans être prorogée, dépendant de ce qui intervient en premier.

Le terme « meeting » désigne une période durant laquelle un ou plusieurs « sitting/s » a/ont lieu, commençant avec le premier « sitting » après convocation ou après un ajournement de plus d'un mois et terminant lorsque l'Assemblée est ajournée pour une période de plus d'un mois ou à la conclusion d'une « session » ; le terme « sitting » désigne une période durant laquelle l'Assemblée siège continuellement sans ajournement et inclus toute période durant laquelle l'Assemblée siège en comité.

- le terme « session<sup>217</sup> » est similaire dans les différentes traditions parlementaires. Il correspond à une période de temps lors de laquelle l'Assemblée siège en continu et peut valablement se réunir en

<sup>217</sup> Le terme séance n'est pas défini en tant que tel dans les Règlements intérieurs. De surcroît, il est utilisé en deux sens différents : le plus souvent pour désigner la réunion, parfois pour désigner une « période » durant laquelle peut se réunir l'Assemblée, se rapprochant ainsi de la logique du terme « session » dans l'espace francophone.

plénière et délibérer valablement. Les sessions peuvent ainsi comprendre plusieurs réunions plénières et de commissions, qu'on appelle des « séances » ou des « sittings ».

- les termes « séances » et « sittings » sont relativement proches et désignent la période de réunion des séances à des dates déterminées durant une session (la séance du mardi 30 mars par exemple).
- tandis que le terme « meeting » en anglais désigne aux **Seychelles** une série de réunions qui peuvent se tenir dans le cadre d'une même session et comprendre plusieurs « sittings »<sup>218</sup>.

Ainsi, le terme « session parlementaire » désigne la période de l'année durant laquelle l'Assemblée législative peut se réunir pour valablement délibérer en séance plénière.

Aux **Comores**, la Constitution distingue deux catégories de sessions parlementaires : la session ordinaire et la session extraordinaire.

Au regard de l'article 80 de la Constitution « l'Assemblée de l'Union se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires par an, dont la durée totale ne peut excéder six mois ». Et le Règlement intérieur de l'Assemblée fixe en son article 28 le calendrier des dites sessions : « la 1ère Session ordinaire de l'année s'ouvre le 1er vendredi du mois d'avril et la 2ème Session ordinaire de l'année s'ouvre le 1er vendredi du mois d'octobre ». La durée de chaque session ordinaire est de trois (3) mois. Mais alors que la session ordinaire s'ouvre de plein droit aux périodes sus indiquées, la session extraordinaire est, quant à elle, temporaire ne s'ouvrant que lorsqu'elle a été convoquée par le Président de l'Union soit de son propre chef, soit à la demande de la majorité absolue des députés et ce, sur un ordre du jour bien déterminé et d'une durée maximale de quinze (15) jours.<sup>219</sup>

<sup>218</sup> Article 16 des Standing Orders "Part III : Sessions, Meetings and Sittings"

<sup>219</sup> Article 81 de la Constitution : « L'Assemblée de

À **Madagascar**, le droit parlementaire distingue trois catégories de sessions parlementaires : la session spéciale, la session ordinaire et la session extraordinaire.

La session spéciale marque le point de départ du mandat de la nouvelle législature, c'est-à-dire l'entrée en fonction des députés nouvellement élus. Elle se réunit de plein droit « le deuxième mardi qui suit la proclamation des résultats de son élection par la Haute Cour Constitutionnelle » aux fins d'élire le Bureau permanent et la formation des Commissions législatives permanentes<sup>220</sup>. Elle est présidée par le doyen d'âge des députés, assisté du plus jeune député.

Les sessions ordinaires au nombre de deux (2) s'ouvrent, sur convocation du Président de l'Assemblée nationale<sup>221</sup>, aux périodes indiquées par la Constitution pour une durée de soixante (60) jours : la première session commence le premier mardi de mai et la seconde, consacrée principalement à l'adoption de la loi de finances, le troisième mardi d'octobre<sup>222</sup>.

La session extraordinaire, à la différence de l'ordinaire, est ponctuelle et convoquée par un décret du Président de la République pour un ordre du jour bien déterminé et d'une durée ne dépassant pas douze (12) jours, soit à l'initiative du Premier Ministre, soit à la demande de la majorité absolue

l'Union est réunie en session extraordinaire, à la demande du Président de l'Union ou de la majorité absolue des députés, sur un ordre du jour déterminé. La session extraordinaire ne peut excéder quinze jours à compter de la date de sa réunion ».

<sup>220</sup> Articles :

- 78 de la Constitution ;  
- 42 de l'ordonnance n° 2014-001 portant Loi organique fixant les règles relatives au fonctionnement de l'Assemblée Nationale, modifiée par la Loi Organique n°2014-034 modifiant certaines dispositions de l'ordonnance n°2014-001 portant loi organique fixant les règles relatives au fonctionnement de l'Assemblée nationale et,  
- 6 de la Résolution n° 01-2019/R en date du 19 août 2019 portant Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

<sup>221</sup> Article 40 de l'ordonnance n° 2014-001 susvisée.

<sup>222</sup> Article 75 de la Constitution.

des membres composant l'Assemblée Nationale<sup>223</sup>.

L'Assemblée de **Maurice** siège en meeting généralement de mars à août et d'octobre à décembre, durant lesquels l'Assemblée siège en principe les mardis à 11h30 du matin.

Aux **Seychelles**, l'Assemblée nationale siège de droit sur convocation du Président de la République par proclamation publiée dans la Gazette, à la séance d'ouverture qui a lieu dans les quatre (4) mois qui suivent la fin de la mandature précédente<sup>224</sup> pendant que les séances suivantes se tiennent aux lieux, date et heure fixés le Président de l'Assemblée ou le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale<sup>225</sup>.

## PARAGRAPHE 2 : LES ORGANES STATUTAIRES DES ASSEMBLÉES LÉGISLATIVES

Les Assemblées législatives des pays de l'étude comportent plusieurs organes susceptibles d'être groupés en organes administratifs (A), législatifs (B) ou encore en organes à connotation politique (C). Une autre catégorie d'organes dits les groupes d'amitiés se rangent dans la diplomatie parlementaire<sup>226</sup>.

### Les organes administratifs des Assemblées législatives

Les organes administratifs sont ceux dont la finalité est d'assurer l'administration de l'Assemblée et le fonctionnement régulier des services administratifs et financiers, y compris l'administration et la gestion du patrimoine mobilier et immobilier de l'institution législative. On y retrouve le Bureau de l'Assemblée d'une part (1) et le Secrétariat général de l'Assemblée, d'autre part (2).

<sup>223</sup> Article 76 de la Constitution.

<sup>224</sup> Article 107 de la Constitution.

<sup>225</sup> Article 108 de la Constitution.

<sup>226</sup> Voir infra, section 7, la diplomatie parlementaire.

### 1. Le Bureau de l'Assemblée

Aux **Comores**, le Bureau de l'Assemblée, placé sous l'autorité directe du Président de l'Assemblée de l'Union, est l'organe suprême du processus décisionnel de l'administration, du fonctionnement et de la gestion de l'institution législative.

À ce titre, il jouit de « tous pouvoirs pour présider aux délibérations de l'Assemblée de l'Union et pour organiser et diriger tous les services financiers et administratifs »<sup>227</sup>

Exclusivement composé de députés<sup>228</sup>, le bureau de l'Assemblée de l'Union comprend : le Président de l'Assemblée, trois (3) vice-présidents à raison d'un (1) par île, trois (3) questeurs à raison d'un (1) par île et cinq (5) secrétaires. Les membres du Bureau sont tous élus en séance plénière à bulletin secret, au scrutin uninominal, majoritaire à deux (2) tours. En cas d'égalité de voix au deuxième tour, le plus âgé est proclamé élu<sup>229</sup>. À l'exception des autres membres du Bureau élus pour un mandat d'un an renouvelable, le Président de l'Assemblée de l'Union est élu pour toute la législature. À l'initiative d'au moins la majorité des députés, le Président de l'Assemblée de l'Union peut être démis de ses fonctions par un vote à la majorité des deux-tiers des membres de l'Assemblée de l'Union<sup>230</sup>.

<sup>227</sup> Article 7 de la Délibération n°12-014/AU du 14 décembre 2012 portant révision du Règlement intérieur de l'Assemblée de l'Union.

<sup>228</sup> On note, par ailleurs, que le Secrétaire général de l'Assemblée, fonctionnaire de l'institution et, par conséquent non élu, participe aux réunions du bureau de l'Assemblée.

<sup>229</sup> Article 5 de la Délibération n°12-014/AU du 14 décembre 2012 sus visée.

<sup>230</sup> Article 75 de la Constitution : « Le Président de l'Assemblée de l'Union est élu pour la durée de la législature.

Toutefois, son mandat peut être mis en cause par une motion de défiance selon la procédure suivante :

La demande est formulée et signée par au moins la moitié des députés composant l'Assemblée. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt ; Seuls sont recensés, les votes favorables à la motion ; La motion est adoptée par une majorité de deux-tiers des membres composant l'Assemblée.

**Le Président de l'Assemblée de l'Union** est la plus haute autorité de l'Assemblée<sup>231</sup>. À ce titre, il « la représente dans la vie politique nationale et internationale [...]. Il préside les séances plénières, les réunions du Bureau et de la Conférence des Présidents de l'Assemblée de l'Union »<sup>232</sup>, ainsi que les communications à l'Assemblée<sup>233</sup>. Il est également « le Chef de l'administration de l'Assemblée et l'Ordonnateur du budget. Il peut déléguer ses pouvoirs aux Questeurs »<sup>234</sup>. Il nomme, sur proposition du Bureau de l'Assemblée, le Secrétaire général de l'Assemblée et pourvoit à l'ensemble des emplois administratifs de l'Assemblée.<sup>235</sup>

En sus de ses attributions administratives, le Président de l'Assemblée (i) dirige les délibérations de la séance plénière ; (ii) ouvre, suspend et lève les séances de l'Assemblée ; (iii) dispose de la police des séances ; (iv) maintient l'ordre et exerce tous les pouvoirs nécessaires à cette fin ; (v) fait observer le règlement ; (vi) organise les débats restreints ; (vii) garantit les droits et les privilèges de l'Assemblée, de ses membres et de l'administration et exerce les autres pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions ; (viii) veille à la sécurité de l'Assemblée et fixe l'importance des forces de l'ordre qu'il juge nécessaire à ces fins<sup>236</sup>.

**Les Vice-présidents** suppléent le Président de l'Assemblée dans l'exercice de ses fonctions suivant l'ordre de préséance.

**Les Questeurs** sont chargés sous la direction du Bureau, de la gestion matérielle, administrative et financière de l'Assemblée de l'Union. Ils sont

L'Assemblée ne peut voter qu'une seule motion par an ; Aucune motion ne peut être déposée au cours d'une session extraordinaire ;

L'intérim est assuré par le premier vice-président. Celui-ci organise l'élection du nouveau président dans les quinze jours suivant l'adoption de la motion ».

<sup>231</sup> Le Président de l'Assemblée de l'Union est également la deuxième personnalité de l'État en Union des Comores.

<sup>232</sup> Article 6 de la Délibération susmentionnée.

<sup>233</sup> Article 11 de la Délibération susvisée.

<sup>234</sup> Idem.

<sup>235</sup> Idem.

<sup>236</sup> Article 6 de ladite Délibération.

notamment chargés de la préparation du budget de l'Assemblée de l'Union.

**Les Secrétaires** du Bureau (tous des députés) dressent les procès-verbaux et en donnent lecture. Ils inscrivent les noms des députés qui demandent la parole, contrôlent les appels nominaux, constatent les votes à main levée, dépouillent le scrutin et contrôlent les procurations de vote.

**Le Secrétariat général** de l'Assemblée est placé sous l'autorité d'un Secrétaire général nommé par le Président de l'Assemblée. Le Secrétariat général de l'Assemblée est le pivot de l'Assemblée : il anime les services administratifs et financiers de l'Assemblée, assiste le Bureau de l'Assemblée dans l'exercice de ses fonctions, assiste aux réunions de la Conférence des Présidents et sert d'interface administrative dans les rapports institutionnels entre le pouvoir exécutif et législatif.

À **Madagascar**, le Bureau est élu en séance plénière au début de la première session pour toute la durée de la législature, mais peut être démis de ses fonctions pour motif grave par un vote secret des deux tiers des députés<sup>237</sup>, à l'exception du chef de l'opposition qui lui, ne peut être démis par ce mécanisme et dispose d'un statut spécifique fixé par la loi n° 2011-013 portant statut de l'opposition et des partis d'opposition.

Le bureau est composé du Président de l'Assemblée nationale, de sept (07) vice-présidents, dont un pour l'opposition ; de trois (03) Questeurs ; d'un rapporteur général et d'un rapporteur général adjoint. Un poste de vice-président revient de droit à l'opposition. La composition du Bureau doit refléter la configuration politique de l'Assemblée nationale.<sup>238</sup>

**Le Président de l'Assemblée nationale** est élu, pour la durée de la législature, au scrutin secret uninominal, à deux (2) tours. Au deuxième tour, la majorité simple, entre les deux candidats ayant obtenu le plus

<sup>237</sup> Article 74 de la Constitution

<sup>238</sup> Article 14 de la Résolution relative au Règlement intérieur.

grand nombre de voix au premier tour suffit ; en cas d'égalité de suffrage, le plus âgé est déclaré élu.

Le Président de l'Assemblée convoque et préside les réunions du Bureau de l'Assemblée, celles de la Conférence des présidents, ainsi que les séances plénières. Il est le Chef de l'administration de l'Assemblée nationale et veille à la sécurité intérieure et extérieure de l'Assemblée nationale. Il peut à cet effet requérir la force publique devant être placée sous ses ordres. Il assure la police de l'Assemblée nationale et peut, à cette fin, faire expulser de la salle des séances ou faire arrêter toute personne qui trouble l'ordre. Il est, en outre, l'ordonnateur du budget de l'Assemblée nationale. Il peut déléguer ce pouvoir à l'un des vice-Présidents<sup>239</sup>.

**Les Vice-présidents** exercent les pouvoirs qui leur sont dévolus par arrêté du Président de l'Assemblée nationale, ainsi qu'il suit :

Le Vice-Président élu pour la Province de Fianarantsoa : juridique, sécurité et défense nationale ;

Le Vice-Président élu pour la Province de Toliara : relations extérieures ;

Le Vice-Président élu pour la Province d'Antananarivo : économie et finances ;

Le Vice-Président élu pour la Province de Toamasina : social et culturel ;

Le Vice-Président élu pour la Province d'Antsiranana : infrastructure ;

Le Vice-Président élu pour la Province de Mahajanga : environnement et tourisme<sup>240</sup>.

Dans la limite de son champs d'intervention, chaque Vice-président : représente le Président de l'Assemblée nationale et le Bureau Permanent dans toutes les activités et assure l'interface auprès des instances publiques nationales et internationales ; assure le leadership à l'élaboration et à l'orientation de la Politique de l'Assemblée

<sup>239</sup> Articles 19 à l'article 21 de la Résolution relative au Règlement intérieur.

<sup>240</sup> Article 3 de l'arrêté n° 085-AN/P du 13 juillet 2020 fixant les attributions de chacun des Six Vice-Présidents de l'Assemblée nationale.

nationale liés à ses domaines ; assure l'appui stratégique à la mise en œuvre des projets et programmes ; supervise les activités des Commissions permanentes et celles du Gouvernement ; rend compte au Président de l'Assemblée nationale et aux autres membres du Bureau Permanent de toutes les informations et autres événements ; peut recevoir délégation du Président de l'Assemblée nationale pour la signature de tout document et correspondance entrant dans son domaine de compétence et rend compte de ses activités au Président et éventuellement en réunion du Bureau Permanent<sup>241</sup>.

**Les questeurs** sont chargés des services financiers et administratifs. Aucune dépense nouvelle ne peut être engagée sans leur avis préalable. Le Premier questeur est responsable de l'administration et du personnel de l'Assemblée nationale. Il est chargé de l'élaboration et de l'exécution du budget. En cas d'empêchement, l'intérim est assuré par le deuxième questeur ; Le deuxième questeur est chargé des relations publiques et des affaires législatives.

Le troisième questeur assure la bonne gouvernance et la transparence de l'Assemblée nationale.

Le Président de l'Assemblée nationale dispose d'un cabinet, dirigé par un directeur de cabinet, composé de six (6) assistants techniques et de six (6) Conseillers techniques nommés par lui<sup>242</sup> tandis que les autres membres du bureau disposent, chacun, d'un cabinet dirigé par un directeur de cabinet, composé de cinq (5) assistants techniques et de cinq (5) conseillers techniques nommés par le président de l'Assemblée nationale, sur proposition du membre concerné.

Au-delà de cette répartition d'attributions, le Bureau de l'Assemblée nationale dispose de tous pouvoirs pour régler les délibérations de l'Assemblée nationale et pour organiser et diriger tous les services dans les conditions déterminées par le présent Règlement<sup>243</sup>.

<sup>241</sup> Idem.

<sup>242</sup> Article 21 de ladite Résolution.

<sup>243</sup> Article 25 de ladite Résolution.

**Le Secrétaire général** de l'Assemblée est nommé par Président de l'Assemblée nationale, sur proposition du Bureau permanent. Il assiste le Président de l'Assemblée dans les relations administratives avec d'autres Institutions nationales et internationales, ainsi que les Questeurs dans leurs fonctions respectives.

Le Secrétaire général a autorité sur l'ensemble du personnel de l'Assemblée. En tant qu'interface entre les Questeurs et le personnel administratif, il joue un rôle central dans l'organisation des travaux législatifs de l'Assemblée, tout en supervisant les Directeurs des Services qui peuvent le suppléer en cas de besoin. Il conseille également le Président de l'Assemblée nationale sur les questions de procédure législative y compris en matière de jurisprudence parlementaire.<sup>244</sup>

À Maurice, l'Assemblée nationale élit, au cours de sa première séance de la législature, le *Speaker* et un *Deputy-Speaker* (Président et Vice-Président de l'Assemblée) pour la durée de la mandature<sup>245</sup>. Toutefois, le Président de l'Assemblée nationale peut être révoqué par un vote à la majorité des deux-tiers (2/3) des membres de l'Assemblée nationale<sup>246</sup>.

Le Président de l'Assemblée nationale n'est pas nécessairement un député élu au suffrage universel ou nommé parmi les « best losers » en ce qu'il est élu parmi les membres de l'Assemblée (députés) comme en dehors d'eux.

Le Président de l'Assemblée dirige les débats, ouvre, suspend et lève les « sittings » ; il fait respecter les dispositions constitutionnelles et réglementaires, ainsi que la discipline à l'intérieur de l'Assemblée ; à ce titre, il peut prononcer des mesures disciplinaires et c'est l'Assemblée qui détient

<sup>244</sup> Articles 21 et suivants de l'Arrêté n°41-AN/P du 02 mars 2020, portant modification de l'Arrêté n°88-AN/P du 21 mars 2003 fixant la structure et les missions des services de l'Assemblée nationale.

<sup>245</sup> Article 32.1 de la Constitution.

<sup>246</sup> Article 32,3(d) de la Constitution.

le pouvoir d'enlever l'application, par voie de motion et de résolution de l'Assemblée ; donne et retire la parole ; fait procéder au vote ; vérifie les opérations de vote ; vérifie le quorum (seulement à la demande des députés) ; interprète les règlements ou d'autres normes régissant la vie de l'Assemblée en s'appuyant sur des précédents. Les pouvoirs de gestion de l'Assemblée sont conjointement exercés par le *Speaker* et le Secrétaire général.

En outre, l'Assemblée de Maurice dispose de trois comités à finalité administrative et qui siègent de manière permanente :

Le Comité de sélection (Committee of Selection) composé du Président de l'Assemblée nationale et d'autres membres nommés par lui après consultation des membres de l'Assemblée qu'il estime nécessaire, la séance plénière tenue informée de ces nominations.

Le Comité de la Chambre (House Committee) est composé du vice-président de l'Assemblée nationale qui le préside et de cinq (5) autres membres. Il a pour mission d'examiner et de conseiller le Président de l'Assemblée nationale sur toute question liée au confort et à la convenance des membres de l'Assemblée. Les procès-verbaux des réunions de ce comité sont distribués à tous les membres.

Le Comité de diffusion (Broadcasting Committee) est composé d'un Président et de huit (8) membres nommés par le Comité de sélection. Il a pour missions principales d'examiner et de faire rapport sur toutes les questions relatives à la diffusion en direct des délibérations de l'Assemblée et de veiller au respect des règles et lignes directrices de couverture médiatique et d'exploitation des délibérations de l'Assemblée nationale sur internet. Il reçoit et examine, à cet effet, les plaintes pour violation de ces règles et lignes directrices et prononce les sanctions appropriées, y compris la censure, la restriction de l'accès à la galerie de presse, la suspension ou l'annulation de la licence de diffusion du signal/footage audio ou vidéo et des enregistrements ou l'utilisation de tels enregistrements audio ou vidéo sur internet.

La gestion administrative de l'Assemblée est assurée par le Clerk de l'Assemblée nationale en étroite collaboration avec le *Speaker*.

Aux **Seychelles**, pour appuyer la gestion quotidienne aux mains du *Speaker* et du Clerk, on distingue deux organes. D'une part, le Conseil de l'Assemblée nationale (National Assembly Council) dirigé par le Président et composé des dirigeants parlementaires et des whips en chef<sup>247</sup>, la haute direction de l'Assemblée et d'un secrétaire du Conseil qui est le directeur du bureau du Président.

Il sert de conseil stratégique pour les questions de gestion de l'Assemblée sur des sujets tels que les infrastructures, les ressources humaines etc. et émet des recommandations au président, qui décide en concertation avec le Clerk. Ce sont ces derniers qui sont responsables de la mise en œuvre des décisions.

D'autre part, le Comité de la Chambre (House Committee) qui examine le fonctionnement et le bien-être des membres (privilèges, services quotidiens et conditions de travail des membres, code de conduite...) ainsi que les questions connexes portées à son attention. Il fait rapport à la Chambre et aux organes compétents de l'Assemblée sur les politiques à formuler et les mesures à prendre dans l'intérêt de l'Assemblée nationale. Chaque législature en compte un et est composé de sept membres.<sup>248</sup>

Le Président de l'Assemblée nationale est élu au cours de la première séance publique de la mandature. En cas d'une double candidature au perchoir de l'Assemblée, il est procédé à l'élection au bulletin secret à l'issue de laquelle le candidat ayant eu le plus de voix est déclaré élu. Dans l'hypothèse d'une pluralité de candidatures (plus de trois) où, au premier tour, aucun

candidat n'obtient plus de voix que la somme des voix obtenues par les autres candidats, le candidat ayant obtenu le plus petit nombre de voix sera exclu de l'élection et le scrutin se poursuit en autant de tours par élimination du candidat ayant obtenu le plus petit nombre de voix jusqu'à ce qu'un candidat obtienne plus de voix que le candidat restant ou la somme des voix des candidats restants, selon le cas<sup>249</sup>. Par ailleurs, lorsqu'à l'issue du premier tour, deux ou plusieurs candidats réalisent le même score, la détermination du candidat à exclure parmi ces candidats se fait au tirage au sort<sup>250</sup>.

**Le Secrétariat général** de l'Assemblée nationale est un organe administratif impartial dirigé par le greffier (Clerk), assisté d'un greffier adjoint (Deputy Clerk). Le Secrétariat fournit les services administratifs et parlementaires nécessaires au fonctionnement régulier de l'Assemblée nationale et apporte à ses différents organes administratif (Conseil de l'Assemblée Nationale et Comité de Chambre) et législatif (Comités permanents) l'expertise requise pour l'accomplissement de leurs missions respectives et concourent à la viabilité des groupes parlementaires et des associations parlementaires.

En outre, l'Assemblée nationale des Seychelles dispose d'un Comité du Secrétariat chargé d'apporter sa contribution à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques vertes, y compris les stratégies pour mesurer et réduire l'empreinte de carbone de l'Assemblée nationale ; sensibiliser les députés et le personnel administratif de l'Assemblée sur le rôle qu'ils ont à jouer pour accroître la performance environnementale de l'Assemblée nationale ; assurer la continuité du projet de sanctuaire parlementaire des mangroves ; développer des activités favorables à la biodiversité des terrains parlementaires<sup>251</sup>.

<sup>249</sup> Article 8.e.i du Règlement intérieur.

<sup>250</sup> Idem.

<sup>251</sup> L'Assemblée nationale a été la première organisation aux Seychelles à avoir collaboré avec une ONG locale possédant une expertise dans ce domaine, et l'audit a fourni à l'institution un rapport détaillé sur l'impact environnemental de ses opérations quotidiennes. Il a également identifié un plan d'action et des

## Les organes législatifs de l'Assemblée

Les organes législatifs de l'Assemblée sont ceux dont la finalité est soit l'organisation du calendrier des sessions parlementaires, la programmation des séances plénières, soit l'examen en comité restreint des projets de textes en vue de leur présentation en séance plénière.

Aux **Comores**, les organes législatifs sont la Conférence des Présidents, les Commissions permanentes et la séance plénière.

## La Conférence des Présidents

Composée du Président de l'Assemblée, des Vice-présidents, des Présidents des Commissions permanentes, des Présidents des groupes parlementaires et, éventuellement, des Présidents des Commissions spéciales, et d'un représentant du Gouvernement<sup>252</sup>, la Conférence des Présidents est l'organe de régulation du processus législatif : elle arrête l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée en complément de l'ordre du jour prioritaire fixé par le Gouvernement<sup>253</sup>, affecte les textes aux Commissions permanentes suivant leurs attributions respectives, fixe le calendrier des sessions plénières et arbitre les incidents qui peuvent être soulevés au cours du processus législatif.

L'ordre du jour de l'Assemblée est ainsi partagé entre le gouvernement et l'Assemblée : le gouvernement fixe la liste des projets de loi qu'il désire faire figurer dans l'ordre du jour prioritaire et détermine en même temps l'ordre dans lequel ils seront examinés en séance plénière pendant que l'Assemblée de l'Union arrête l'ordre du jour complémentaire. Ni la

recommandations sur les améliorations qui pourraient être apportées en matière de gestion de l'énergie, de l'eau et des déchets.

À long terme, elle entend réduire la consommation d'eau et d'énergie ainsi que la production de déchets. Source, réponses aux questionnaires.

<sup>252</sup> Le représentant du Gouvernement n'est pas statutairement membre de la Conférence des Présidents, mais sa présence à ses délibérations est requise et peut, si nécessaire, y faire des objections.

<sup>253</sup> Article 31 de la Délibération relative au Règlement intérieur de l'Assemblée de l'Union des Comores.

Conférence des présidents, ni l'Assemblée n'ont à se prononcer sur cette liste de textes et sur cet ordre<sup>254</sup>.

## Les Commissions parlementaires

Les Commissions parlementaires sont nombreuses et variées, mais peuvent être groupées en Commissions législatives et en Commissions non législatives : alors que les premières interviennent dans le processus de préparation de la loi, les secondes<sup>255</sup> participent à l'exercice de la fonction de contrôle et d'information du pouvoir législatif. Au sein des Commissions législatives, on distingue les Commissions législatives spéciales instituées pour une durée déterminée à l'effet de l'examen d'un texte spécifique dont l'objet est transversal à plusieurs Commissions permanentes d'une part et, les Commissions législatives permanentes, d'autre part. Alors que les premières sont éphémères, réputées dissoutes à échéance due, les secondes s'inscrivent dans la durée pour le mandat de la législature.

Aux **Comores**, les Commissions permanentes sont instituées au début de la législature et en séance plénière pour la durée de la législature<sup>256</sup>.

<sup>254</sup> Article 31 de la Délibération susvisée : « L'ordre du jour des travaux de l'Assemblée en complément des discussions fixées dans l'ordre du jour prioritaire est arrêté par l'Assemblée sur proposition de la Conférence des Présidents.

Aucun amendement n'est recevable. L'Assemblée ne se prononce que sur l'ensemble. Seuls peuvent intervenir le Gouvernement et pour une explication de vote de 5 minutes au maximum, les présidents des Commissions ou leur délégué ayant assisté à la Conférence ainsi qu'un orateur par groupe.

L'ordre du jour établi par la Conférence des présidents est immédiatement affiché et notifié au Gouvernement et aux Présidents de groupes ».

L'ordre du jour réglé par l'Assemblée ne peut être ultérieurement modifié, sauf en ce qui concerne l'inscription prioritaire d'un projet par le Gouvernement ».

<sup>255</sup> Les Commissions non législatives (Commission d'enquêtes, d'information, spéciale, ad hoc, etc.) sont examinées dans la partie consacrée au contrôle parlementaire.

<sup>256</sup> Article 22 de Délibération relative au Règlement intérieur.

Chaque député s'inscrit librement dans l'une quelconque des quatre (4) Commissions permanentes composées, chacune, de huit (8) membres<sup>257</sup> et ce, dans le respect du quota réservé à chaque île pour la constitution de chacune des dites commissions<sup>258</sup>. Un député ne peut cependant s'inscrire que dans une seule Commission où il dispose alors d'une voix délibérative, même s'il lui est loisible d'assister aux délibérations des autres Commissions permanentes sans voix délibérative<sup>259</sup>.

Les attributions respectives des Commissions permanentes couvrent tout le champ de la vie publique : questions juridiques et administratives, finances, problèmes économiques, culturels et sociaux, affaires étrangères, défense nationale, loi constitutionnelle, environnement, développement durable, etc.<sup>260</sup>

<sup>257</sup> Il sied de noter que la composition actuelle de l'Assemblée à 24 députés ne permet pas de réaliser une telle division de sorte qu'actuellement sur les quatre Commissions permanentes, trois comptent six membres contre cinq membres pour la quatrième Commission. Le Président de l'Assemblée n'étant pas membre d'aucune commission.

Cette discordance de chiffre résulte du fait que la Délibération relative au Règlement intérieure adoptée antérieurement à la révision constitutionnelle de 2018 n'a pas été modifiée pour se conformer à la nouvelle Constitution.

<sup>258</sup> Commission des finances, de l'économie et du plan : Quatre (4) à la Grande Comores ; Trois (3) à Anjouan et Un (1) à Mohéli ;

Commission des relations extérieures, de la coopération, des affaires sociales, de la défense extérieure, de la sûreté de l'État et de la sécurité publique : Trois (3) à la Grande Comores ; Trois (3) à Anjouan et Deux (2) à Mohéli.

Commission des lois constitutionnelles, de la législation, de la religion et de l'administration publique : Trois (3) à la Grande Comores ; Trois (3) à Anjouan et Deux (2) à Mohéli.

Commission de la production, de l'équipement, de l'environnement et du développement durable : Trois (3) à la Grande Comores ; Trois (3) à Anjouan et Deux (2) à Mohéli.

<sup>259</sup> Article 18 de Délibération relative au Règlement intérieur.

<sup>260</sup> **Commission des finances, de l'économie et du plan** : Programme avec les Institutions de Brettons Wood et les autres ; Institutions financières internationales ; Commerce intérieur et extérieur ; Indice de prix à la consommation ; Recettes et dépenses

Chaque Commission permanente est dotée d'un organe dirigeant, d'un Bureau composé d'un Président, d'un Vice-président et d'un rapporteur, tous élus au sein de chaque Commission.<sup>261</sup> Le personnage important d'une Commission permanente est sans doute son Président qui, quoique membre d'un groupe politique, doit rester neutre dans la conduite des délibérations de la Commission.

Le rôle législatif de la Commission permanente est déterminant<sup>262</sup> : elle reçoit et auditionne librement toutes les personnes physiques et morales dont l'expertise est jugée nécessaire à la

de l'État (lois de finances) ; Contrôle de l'exécution du budget ; Monnaie et crédit ; Activité financière intérieure et extérieure ; Contrôle financier des entreprises publiques et mixtes, et des Sociétés d'État ; Contrôle du domaine de l'État ; Travail et emploi ; Pensions civiles et sécurité sociale ; Réorganisation des services financiers de l'État.

**Commission des relations extérieures, de la coopération, des affaires sociales, de la défense extérieure, de la sûreté de l'État et de la sécurité publique** : Coopération, Conventions, Traités, Accords internationaux, Comoriens à l'étranger ; Organisation générale de la Défense extérieure, de la Sécurité intérieure et de la Sûreté de l'État ; Orientation des forces armées ; Politique de coopération et d'assistance dans le domaine militaire ; Gendarmerie, justice militaire ; Pensions militaires ; Enseignements, recherche Scientifique et technique ; Santé ; Jeunesse et sport ; Protection de la femme et de l'enfant ; Formation professionnelle et formation continue ; Promotion sociale, familiale, sportive et culturelle ; Prévention et lutte contre le terrorisme ; Affaires coutumières.

**Commission des lois constitutionnelles, de la législation, de la religion et de l'administration publique** : Loi sur le recrutement du personnel civil et militaire des armées ; Nationalité ; Droits de l'Homme et des peuples ; Protection des libertés individuelles et publiques ; Lois Constitutionnelles, organiques, d'habilitation et électorales ; Règlement, pétition, organisation judiciaire, législation civile et pénale ; Affaires Islamiques.

**Commission de la production, de l'équipement, de l'environnement et du développement durable** : Environnement et développement durable ; Agriculture, élevage et pêche ; Energie, industrie et artisanat Recherche technique ; Transports et tourisme ; Aménagement du Territoire, urbanisme et habitat ; Équipement, travaux publics, logement et construction ; Information et moyens de communications ; Questions foncières.

<sup>261</sup> Article 19 de Délibération relative au Règlement intérieur.

<sup>262</sup> Voir infra : section IV, la procédure législative.

confection de la loi ; entend le gouvernement et son administration ; débat l'ensemble du texte, article par article ; délibère sur les amendements (de fond et de forme) tant du gouvernement que des députés. Elle organise, chaque fois qu'elle le désire, des consultations citoyennes avec les partis politiques et des organisations de la société civile pour requérir leur expertise ou position sur toute question relevant de sa compétence.

L'essentiel du travail parlementaire s'effectue en Commission permanente de sorte qu'aucun projet ou proposition de loi, ni amendement ne peut être soumis à l'examen de la séance plénière sans qu'il ait été au préalable débattu par la Commission permanente qui conclut soit à l'adoption du texte sans modification -cas extrêmement rare-, soit au rejet, soit, ce qui est fréquent, à l'adoption du texte sous réserve des amendements retenus par la Commission.

La Commission ne délibère que si elle réunit plus de la moitié de ses membres. Si ce quorum n'est pas atteint, la délibération « a lieu valablement quel que soit le nombre des Membres présents dans la séance suivante, laquelle ne peut être tenue moins de trois (3) heures après »<sup>263</sup>.

En sus de ces Commissions permanentes, l'Assemblée peut créer une Commission spéciale ou ad hoc, à la demande du Gouvernement ou à l'initiative de la moitié des députés en vue de l'examen d'un texte dont l'objet concerne deux ou plusieurs Commissions permanentes. La Commission spéciale ou ad hoc est composée de cinq (5) membres désignés à la représentation proportionnelle des groupes parlementaires<sup>264</sup>. À la différence de la Commission permanente, la Commission spéciale ou ad hoc est réputée dissoute sitôt adopté ou rejeté le texte pour lequel elle été créée.

### La séance plénière

Composée de l'ensemble des députés, la séance plénière est l'organe délibératif suprême du pouvoir législatif en Union des

<sup>263</sup> Article 24 de la Délibération relative au Règlement intérieur.

<sup>264</sup> Article 21 du Règlement intérieur.

Comores. C'est en son sein que s'exerce la plénitude des pouvoirs dévolus à l'Assemblée : voter la loi et contrôler l'action du gouvernement. La séance plénière siège nécessairement dans l'hémicycle, temps fort de la vie parlementaire au cours duquel sont votées toutes les lois et le Gouvernement destitué, chaque fois que la Constitution l'autorise.

À Madagascar, les organes qui concourent au travail législatif sont la Conférence des Présidents, les Commissions permanentes, la Commission spéciale, la Commission Mixte Paritaire (CMP) et la séance plénière.

**La Conférence des Présidents** est composée du Président de l'Assemblée nationale, des membres du Bureau permanent, du Président de chacune des Commissions permanentes (ou le, cas échéant, du Vice-président ou du Rapporteur), du Président ou des représentants de chaque Groupe Parlementaire et d'un représentant du Gouvernement<sup>265</sup>. La Conférence des Présidents arrête l'agenda des séances plénières dans le respect d'une part, de l'ordre du jour fixé par le Gouvernement, et qui concerne les points relatifs à l'examen des projets de loi,<sup>266</sup> et d'autre part, des séances et débats réservés de droit au Gouvernement<sup>267</sup>. Elle fixe, également, la durée des discussions,

<sup>265</sup> Comme aux Comores, le représentant du Gouvernement n'est pas membre statutaire de ladite Conférence, mais sa présence aux délibérations est requise.

<sup>266</sup> Alinéa 3 de l'article 86 de la Constitution : « L'ordre du jour des Assemblées comporte par priorité et dans l'ordre du jour fixé par le Gouvernement la discussion des projets de lois déposés sur le bureau de l'Assemblée Nationale ou celui du Sénat par le Premier Ministre ».

<sup>267</sup> Article 58 du Règlement intérieur « [...] Deux semaines de séance sur quatre sont réservées à l'examen des textes et aux débats dont le Gouvernement demande l'inscription à l'Ordre du Jour.

Trois jours de séance par mois sont réservés à un Ordre du Jour arrêté par l'Assemblée à l'initiative des Groupes d'opposition ainsi qu'à celle des Groupes minoritaires [...] ».

répartit le temps de parole entre les groupes parlementaires « de manière à garantir à chacun d'eux, en fonction de la durée du débat, un temps minimum identique »<sup>268</sup>. À cette fin, les Présidents des groupes parlementaires indiquent au Président de l'Assemblée nationale l'ordre dans lequel ils souhaitent intervenir, ainsi que la durée de chaque intervention qui ne peut être inférieure à cinq (5) minutes<sup>269</sup>, sachant qu'« un Président de groupe peut obtenir, de droit, que le temps programmé soit égal à une durée minimale fixée par la Conférence des Présidents » d'une part et, d'autre part, « qu'une fois par session, un Président de Groupe peut obtenir, de droit, un allongement exceptionnel de cette durée dans une limite maximale fixée par la Conférence des Présidents »<sup>270</sup>.

Les députés non-inscrits dans aucun groupe parlementaire « disposent d'un temps global de parole proportionnel à leur nombre. Le temps demeurant disponible est réparti par le Président entre les Groupes en proportion de leur importance numérique »<sup>271</sup>.

Cependant, la Conférence des Présidents ne se charge pas de l'examen des rapports des Commissions permanentes, son rôle étant limité à l'établissement de l'avant-projet d'ordre du jour des séances plénières. Elle n'a pas non plus le pouvoir de statuer sur la recevabilité des propositions de loi, compétence dévolue à la Haute Cour Constitutionnelle même si, sur proposition du bureau de la Commission juridique, elle est en droit de refuser l'inscription d'un projet de texte, uniquement d'origine parlementaire.

S'agissant précisément de la fixation de l'ordre du jour des séances plénières, le Gouvernement a effectivement la priorité pour fixer l'ordre du jour concernant les projets de loi qu'il soumet à l'Assemblée nationale. Cependant, son pouvoir de décision sur les priorités de l'ordre du jour ne s'étend généralement pas au-delà de

ses projets de loi. L'ordre du jour de l'Assemblée, incluant d'autres points comme les propositions de loi et les questions diverses, est principalement fixé par la Conférence des Présidents, qui établit un avant-projet d'ordre du jour. Ainsi, le Gouvernement influence directement les priorités liées à ses projets de loi, mais n'intervient pas sur l'ensemble de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

### Les Commissions permanentes

L'Assemblée nationale malgache comprend trente-deux (32) Commissions permanentes<sup>272</sup> composées de quinze (15) membres au moins et de vingt-cinq (25) membres au plus<sup>273</sup>, proportionnellement à l'importance numérique des groupes parlementaires<sup>274</sup>. Une Commission permanente, au moins, est présidée de droit par un membre de l'opposition.<sup>275</sup>

<sup>272</sup> Commission des Ressources Stratégiques ; Commission de la Défense Nationale ; Commission des Affaires Etrangères ; Commission des Finances et du Budget ; Commission de l'Energie et Eaux ; Commission de l'Industrie et du Développement du Secteur Privé et des PME ; Commission Juridique ; Commission de l'Economie et Planification ; Commission de l'Intérieur et Décentralisation ; Commission des Poste et Télécommunications et des Nouvelles Technologies ; Commission de l'Agriculture et Développement Rural ; Commission de l'Environnement, de l'Ecologie et des Forêts ; Commission de Transport et de la Météorologie ; Commission des Travaux Publics ; Commission de l'Élevage et de la Protection Animale ; Commission des Infrastructures et de l'Équipement ; Commission de l'Aménagement du Territoire et de la Gestion Foncière ; Commission de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique ; Commission de l'Éducation Nationale ; Commission de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle ; Commission de la Sécurité Publique ; Commission de la Santé Publique ; Commission du Commerce et de la Consommation ; Commission des Ressources Halieutiques et de la Pêche ; Commission de la Communication, Information et des Relations avec les Institutions ; Commission de la Jeunesse et Sports ; Commission de la Fonction Publique, du Travail et Lois sociales ; Commission de la Population et de la Protection Sociale ; Commission de l'Artisanat et du Tourisme ; Commission de la Culture, du Patrimoine et Promotion Artistiques ; Commission du Genre et Développement ; Commission de l'Évaluation des politiques publiques.

<sup>273</sup> Article 46 du Règlement intérieur.

<sup>274</sup> Article 47 du Règlement intérieur.

<sup>275</sup> Article 49 du Règlement intérieur.

Au début de chaque législature, chaque député est tenu s'inscrire dans trois (3) commissions permanentes de son choix<sup>276</sup>, à l'exception des députés non-inscrits qui ont la faculté « de désigner des représentants dans les diverses commissions permanentes à raison d'un membre par Commission. Les Députés ainsi désignés ne peuvent siéger qu'à une seule Commission. »<sup>277</sup>.

À l'exception du Président de Commission et du Rapporteur de la Commission des Finances et du Budget, élus en Assemblée plénière<sup>278</sup>, chaque Commission élit en son sein un Bureau composé d'un Président, d'un Vice-Président, d'un Rapporteur et d'un Rapporteur Adjoint<sup>279</sup>.

Les Commissions permanentes sont en principe convoquées par leurs Présidents respectifs<sup>280</sup> mais peuvent l'être à la diligence du Président de l'Assemblée nationale lorsque le Gouvernement le sollicite<sup>281</sup> sous réserve du respect d'un délai quarante-huit (48) heures au moins avant leur réunion ; elles peuvent être exceptionnellement réunies dans un délai plus bref si l'ordre du jour de l'Assemblée l'exige. Hors session, le délai de quarante-huit heures est porté à une (1) semaine<sup>282</sup>.

La présence du député aux travaux de la Commission permanente est obligatoire sous peine d'une « retenue de 25 % sur le montant mensuel de son indemnité de fonction »<sup>283</sup>, exception faite aux députés, membres du bureau de l'Assemblée<sup>284</sup>.

La Commission permanente siège lorsqu'elle réunit plus de la moitié de ses membres et, le cas échéant, « la séance de la Commission est suspendue pour une durée d'une demi-heure ; à sa reprise, le vote devient valable quel que soit le

<sup>276</sup> Idem.

<sup>277</sup> Article 47 du Règlement intérieur.

<sup>278</sup> Article 49 du Règlement intérieur.

<sup>279</sup> Article 48 du Règlement intérieur.

<sup>280</sup> Article 51 du Règlement intérieur.

<sup>281</sup> Article 50 alinéa 2 du Règlement intérieur.

<sup>282</sup> Idem.

<sup>283</sup> Article 52 du Règlement intérieur.

<sup>284</sup> Idem.

nombre des votants »<sup>285</sup>. Elle délibère à la majorité absolue de ses membres ; en cas d'égalité des voix, celle du Président est prépondérante<sup>286</sup>.

**La Commission spéciale** : elle est mise en place temporairement, pour l'examen d'un texte lorsqu'il y a conflit de compétence, lequel peut naître de la transversalité du sujet à plusieurs commissions. En outre, la plénière peut toujours décider de la mise en place d'une commission spéciale.

**La Commission Mixte Paritaire (CMP)** : c'est un organe composé de représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat créé temporairement par le Premier-ministre en vue de l'adoption par les deux Assemblées d'un texte unique, c'est-à-dire, rédigé et adopté en termes identiques<sup>287</sup>.

En effet, lors de la navette parlementaire, le Premier-ministre peut convoquer une Commission mixte paritaire pour trouver un texte de compromis entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

**La séance plénière**, à Madagascar comme partout ailleurs, réunit l'ensemble des parlementaires dans l'hémicycle pour l'exercice du pouvoir législatif.

À Maurice, l'organe législatif principal consiste en la séance plénière où aboutissent généralement les textes de loi après qu'ils aient été déposés au Bureau du Clerk, lorsqu'il paraît sur l'ordre du jour sur décision du Conseil des ministres et discutés et débattus avant leur adoption.

L'Assemblée peut orienter les textes vers des Comités thématiques restreints *ad hoc* (*ad hoc Select Committee*). Pour ce qui concerne le

<sup>285</sup> Article 55 du Règlement intérieur.

<sup>286</sup> Article 56 du Règlement intérieur.

<sup>287</sup> Articles 96 de la Constitution et 31 de l'Ordonnance n°2014-001 portant loi organique fixant les règles relatives au fonctionnement de l'Assemblée Nationale, modifiée par la loi organique n°2014-034 modifiant certaines dispositions de l'Ordonnance n°2014-001 portant loi organique fixant les règles relatives au fonctionnement de l'Assemblée nationale et 140 du Règlement intérieur.

budget annuel, le projet de budget est soumis au Comité de l'ensemble des membres, qui pour l'occasion siège sous la dénomination Comité en Approvisionnements (Committee of Supply)<sup>288</sup>.

Il existe en outre des comités à finalité législative complémentaires aux dispositifs visés ci-dessus, et institués par le règlement intérieur<sup>289</sup>. Il s'agit : du Comité des comptes publics Public Accounts Committee), du Comité du règlement (Standing Orders Committee), du Caucus parlementaire sur le genre (Parliamentary Gender Caucus) et du comité parlementaire, institué par une Financial Crimes Commission Act, chargé de suivre et d'examiner la manière dont la Financial Crimes Commission s'acquitte de ses fonctions et exerce ses compétences, à l'exception des questions relevant de la compétence du Comité d'Examen des Activités.

Le Comité des comptes publics est composé d'un Président nommé par le Président de l'Assemblée et d'un maximum de neuf (9) membres nommés par le Comité de sélection.

Il a pour attributions principales de vérifier les comptes publics y compris les fonds alloués à l'Assemblée nationale au regard de leur utilisation et de leur régularité. À cette fin, le Comité s'assure que les dépenses ordonnancées sont régulières et exécutées suivant l'objet pour lesquelles elles ont été ordonnées d'une part et, d'autre part, relève les dépenses négatives et toutes les irrégularités financières qui auraient pu être relevées par le Directeur des audits.

Dans l'exercice de ses fonctions, le Comité des comptes publics a tous pouvoirs pour entendre toute personne qu'il estime nécessaire, se faire communiquer tous documents utiles à l'exercice de son contrôle et de recueillir, si besoin est, des témoignages.

Dans la pratique parlementaire mauricienne, le Comité des comptes publics est présidé

par un membre de l'opposition et siège dans la mesure du possible une (1) fois par semaine.

Le Comité permanent des règlements est composé du Président de l'Assemblée nationale en tant que Président, du Vice-président de l'Assemblée nationale et de quatre (4) autres membres nommés par le Comité de sélection. Il a pour mission principale d'examiner les propositions de modification des règlements permanents et toutes les questions relatives aux règlements permanents qui peuvent lui être renvoyées par l'Assemblée.

Le Caucus parlementaire sur le genre, composé du Président de l'Assemblée nationale en tant que Président, du Vice-Président de l'Assemblée nationale en tant que Vice-Président et d'un maximum de quinze autres (15) membres nommés par le Comité de sélection. La composition du Caucus doit, dans la mesure du possible, refléter la représentation des partis et d'autres représentations politiques et être équilibrée entre les genres.

Il a pour mission d'œuvrer pour la promotion et la réalisation de l'égalité des genres. À cet effet, il lui appartient de recommander la réalisation des évaluations périodiques des politiques gouvernementales sur le genre, les recherches sur des questions de genre et de faciliter le réseautage avec des organisations et des institutions à Maurice et à l'étranger en vue de promouvoir l'égalité des genres et la participation.

Dans l'exercice de ses fonctions, il a tous pouvoirs de conclure des accords, selon les besoins, avec les parties prenantes, publiques et privées, nécessaires à la promotion du genre.

Le Caucus délibère en principe par consensus et, le cas échéant, par un vote à la majorité absolue de ses membres sous réserve, toutefois, de la réalisation du quorum fixé à cinq (5) membres.

La Financial Crimes Commission Act est entrée en vigueur en mars 2024<sup>290</sup> dont l'expertise est essentiellement axée sur la lutte contre la corruption à travers les enquêtes, la prévention et l'éducation, ainsi que le blanchiment d'argent. Elle œuvre pour la promotion d'une culture d'intégrité qui favorise l'intolérance aux pratiques de corruption et la confiance du public dans le combat contre la corruption. Elle a, en outre, un rôle d'information et de sensibilisation auprès du public, notamment en éduquant les citoyens sur les dangers que représente la corruption et sur les différents moyens de dénoncer des situations dont ils ont été témoins. Les compte-rendu des projets et autres publications contre la corruption sont vulgarisés sur le site web et sur la page Facebook de la Commission.

La Commission a tous pouvoirs pour déceler et enquêter sur les allégations de corruption et de blanchiment d'argent ; examiner les systèmes et les procédures des institutions publiques dans le but de les améliorer pour plus de transparence, de redevabilité et d'intégrité ; traiter la déclaration des avoirs des officiers publics incluant les élus de l'Assemblée nationale. Les avoirs de ces derniers, ainsi que ceux des conseils municipaux et de districts, sont rendus publics.

Il est institué, aux fins de l'article 129 du Financial Crimes Commission Act, un Comité parlementaire chargé de suivre et d'examiner la manière dont la Financial Crimes Commission (F.C.C.) s'acquitte de ses fonctions et exerce ses compétences, à l'exception des questions relevant de la compétence du Comité d'Examen des Activités.

<sup>290</sup> Elle est créée en 2002 à la suite de l'adoption de la législation « Prevention of Corruption Act » par le gouvernement mauricien. Un comité d'élite parlementaire sur la corruption a été mis en place en 2000 et recommandait l'adoption de cette législation dans un rapport présenté en 2001. Parallèlement, Maurice a signé et ratifié la Convention des Nations Unies contre la Corruption en 2005. En 2024, le Financial Crimes Act a abrogé et remplacé le Prevention of Corruption Act, tout en maintenant l'institution d'une Commission parlementaire ad hoc.

Il est composé de neuf (9) membres dont cinq (5) nommés par le Premier Ministre et quatre (4) par le Chef de l'Opposition.

Le Secrétaire général de l'Assemblée nationale est le secrétaire dudit comité parlementaire. Le Directeur général de la F.C.C. et le Secrétaire financier ou son représentant sont tenus d'assister aux réunions dudit comité, cependant le Président du comité peut dispenser le Secrétaire financier ou de son représentant d'assister à toute réunion. Le Directeur des audits assiste, à la demande expresse du comité à toute réunion du comité

Ledit comité a pour obligation de se réunir au maximum une fois chaque trois (3) mois.

**La séance plénière** composée de l'ensemble des députés demeure l'instance suprême de l'exercice du pouvoir législatif suivant les règles et procédures établies par la Constitution et le Règlement intérieur.<sup>291</sup>

**Aux Seychelles, les organes législatifs sont les Comités permanents, les Comités spéciaux et la séance plénière.**

Les Comités permanents institués par la Constitution sont au nombre de deux (2) :

Le Comité des finances et des comptes publics composé de sept (7) membres nommés par l'Assemblée parmi ses membres est chargé de : examiner les comptes publics et dresser un rapport à l'Assemblée sur tout dépassement des dépenses autorisées ; proposer toute mesure qu'il juge nécessaire pour garantir que les fonds du gouvernement sont dépensés correctement et économiquement ; examiner les états financiers de tout organisme public ou statutaire et toute autre question liée aux fonds publics et, au besoin, diligenter une enquête ou un audit spécial.

Le Comité élit, en début de la législature, son Président (habituellement le chef de l'opposition) et son vice-président.

Le Comité du Règlement composé de sept (7) membres nommés par l'Assemblée parmi ses membres au début de chaque

<sup>291</sup> Voir infra, Procédure législative.

<sup>288</sup> Article 73 des Standing Orders.

<sup>289</sup> Article 69 des Standing Orders.

législature est chargé d'examiner toutes les propositions concernant les règles de procédure de l'Assemblée et de dresser un rapport à l'Assemblée.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les Comités permanents ont tous pouvoirs pour recevoir, auditionner toute personne qu'il estime utile d'entendre et de se faire communiquer toute la documentation nécessaire à l'accomplissement de leur mission. Ils sont, en outre, investis des pouvoirs, droits et privilèges de la Cour suprême, notamment le pouvoir d'assigner des témoins et les interroger sous serment ; de requérir la production de documents et de mandater une commission rogatoire chargée d'interroger un témoin à l'étranger<sup>292</sup>.

En sus de ces Comités permanents, il existe une Commission instituée par la Loi. Il s'agit de la Commission de sécurité et de défense, chargée de superviser les forces de défense populaires des Seychelles, la police des Seychelles et toutes les agences gouvernementales impliquées dans la sécurité nationale, y compris les services de renseignement et d'examiner les allocations budgétaires des dites forces.

A ces Commissions établies par la Constitution et la Loi, l'Assemblée nationale ajoute à chaque début de législature la décision de créer des Commissions de session, dites Select Sessional Committees. Il y en a actuellement quatre :

Comité des assurances gouvernementales chargé de vérifier et d'évaluer l'état de mise en œuvre des promesses et engagements faits par l'Exécutif devant l'Assemblée nationale (Président de la République, Ministres, Directeurs généraux et Présidents des Conseils d'administration).

La Commission des affaires internationales chargé d'évaluer le fonctionnement du ministère des Affaires étrangères et du ministère du Tourisme et toute autre problématique relative aux relations internationales et à la gouvernance mondiale ; évaluer les accords, protocoles, conventions et traités internationaux avant

leur ratification et entretenir et établir des liens avec les organisations parlementaires étrangères.

Comité d'examen des projets de loi chargé d'examiner tous les projets de loi et d'y apporter les corrections, suggestions et amendements requis ; examiner les projets de texte avant leur dépôt devant l'Assemblée ; recevoir des suggestions du public concernant les projets de loi publiés ou concernant des idées pour une éventuelle promulgation législative ; demander des contributions (écrites et orales) aux parties prenantes ou aux membres du public sur les projets de loi proposés ou publiés et examiner toute question renvoyé par l'Assemblée.

Le Caucus parlementaire des femmes chargé de garantir l'égalité pour tous en particulier les femmes, les enfants et les personnes vulnérables ; veiller sur les lois des Seychelles sensibles au genre et aux enfants ; offrir aux femmes l'occasion d'échanger et d'assurer la fertilisation croisée des idées ; former des plates-formes collectives sur des politiques et des actions particulières et de se soutenir mutuellement sur des questions et des domaines d'intérêt commun.

Enfin, trois Commissions spéciales sont établies de manière ponctuelle, sous cette législature (Select Committees). Il s'agit de :

b) Comité des maladies transmissibles, du VIH/SIDA et de la santé et des droits sexuels et reproductifs dont la mission principale est de plaider et d'anticiper les réponses à apporter aux maladies transmissibles, le VIH/SIDA et la santé et les droits sexuels et reproductifs.

À cette fin, le Comité a tous pouvoirs pour étudier, en partenariat avec l'ensemble des parties prenantes y compris les organisations de la société civile, sur les obstacles juridiques, politiques ou sociales qui entravent la lutte contre les maladies transmissibles ; élaborer et présenter des livres blancs sur les principales maladies transmissibles ; participer aux débats tendant à intégrer les maladies transmissibles (VIH/SIDA et les SDRS)

dans la législation nationale; aborder la couverture sanitaire universelle garantissant ainsi l'accès aux médicaments contre les maladies transmissibles ; promouvoir des stratégies inclusives et participatives à travers l'organisation de visites de contrôle, de visites sur le terrain et d'audiences publiques favorisant l'interaction directe avec les citoyens et les dirigeants communautaires et entreprendre toute action nécessaire de prévention et de lutte contre les maladies transmissibles.

Le Comité de sécurité alimentaire et de développement durable chargé d'évaluer les politiques, stratégies, plans d'action et mesures nationaux visant à atteindre le statut le plus élevé possible en matière de sécurité alimentaire et de développement durable pour les Seychelles.

Cette évaluation couvre les secteurs de l'agriculture, environnement, changement climatique et énergie ; pêche et département de l'économie bleue ; aménagements de terrains ; affaires étrangères et tourisme ; développements insulaires.

Spécifiquement et dans la limite de ses compétences, le Comité enquête, évalue et propose des recommandations sur les questions aux règles de conduite des députés, aux conflits d'intérêts susceptibles d'impacter l'image et la réputation de l'Assemblée, droits et privilèges et bien-être des députés, les services et installations pour les membres, les invités et les visiteurs, la structure et l'organisation de l'institution, ainsi que les procédures et pratiques générales non liées aux affaires de l'Assemblée à la Chambre.

Commission des médias, de la jeunesse, des sports et de la culture chargée d'assurer le suivi et l'analyse de la politique, de l'administration et du budget des départements des médias, de la jeunesse, des sports et de la culture du gouvernement et toutes autres matières relevant de sa compétence.

Plus précisément, il est chargé de proposer et contribuer à la formation des députés et des journalistes en matière de reportage et de radiodiffusion parlementaires ; mener

des enquêtes dans le développement des nouvelles technologies de l'information, de la communication, du numérique, ainsi que sur la répartition des fonds par les organismes gouvernementaux liés aux médias, à la jeunesse, aux sports et à la culture ; étudier et réviser la législation au sein des portefeuilles ministériels des médias, de la jeunesse, des sports et de la culture et de jouer un rôle de surveillance à l'égard de projets de toutes les organisations de médias partiellement ou entièrement financés par le budget national.

Les Comités spéciaux sont constitués par l'Assemblée de manière à refléter, dans leur composition, la configuration politique des forces en présence devant l'Assemblée nationale.

Les règles de procédure et de fonctionnement de l'Assemblée nationale s'appliquent aussi bien aux Comités permanents et que spéciaux.

Les Comités permanents et spéciaux sont constitués au début de la législature pour toute sa durée et comporte chacun sept (7) membres, à l'exception du Caucus des femmes composé de l'ensemble des femmes parlementaires.

**La séance plénière** aux Seychelles, à l'instar de celle des autres pays, est le plus haut lieu de l'exercice du pouvoir législatif. Il comprend l'ensemble des membres de l'Assemblée.

### Les groupes parlementaires

Les institutions législatives sont par excellence des institutions à vocation politique au sein desquelles s'exercent les rapports de force entre les différentes composantes de la vie politique ou, tout au moins, entre les partis ou groupements de partis politiques représentés à l'institution. C'est ainsi que les députés peuvent se rassembler en « groupe parlementaire » selon leurs affinités politiques et jouent un rôle sans cesse important dans le fonctionnement de l'Assemblée suivant le droit et les traditions parlementaires de chaque pays.

<sup>292</sup> Article 104 de la Constitution.

Aux **Comores**, la constitution d'un groupe parlementaire obéit à deux conditions cumulatives : réunir un nombre d'« au moins six (6) membres issus de différentes îles. Un Député ne peut appartenir à plusieurs groupes à la fois »<sup>293</sup> d'une part et, d'autre part, remettre au « Président de l'Assemblée de l'Union, une déclaration politique accompagnée de la liste de leurs membres et des Députés apparentés au groupe ainsi que du nom de leur Président »<sup>294</sup>.

Cependant, il est interdit de former et de réunir au sein de l'Assemblée de « groupes de défense d'intérêts particuliers, professionnels ou religieux de nature à entraîner pour leurs membres l'acceptation d'un mandat impératif »<sup>295</sup>.

Nul n'est tenu d'adhérer ou de s'apparenter à un groupe : les députés se trouvant dans ce cas figurent sur la liste des députés n'appartenant à aucun groupe, communément appelés les « non-inscrits ».

La constitution d'un groupe parlementaire se fait par une déclaration signée par ses membres et remise au Président de l'Assemblée qui la rend public. Un groupe parlementaire est constitué « d'au moins six (6) membres [députés] issus des différentes îles »<sup>296</sup>.

Les modifications intervenues postérieurement à la constitution initiale d'un groupe sont portées à la connaissance du Président de l'Assemblée de l'Union sous la signature du député intéressé s'il s'agit d'une démission, sous la signature du Président de Groupe s'il s'agit d'une radiation et sous la double signature du

Député et du Président du Groupe s'il s'agit d'une adhésion ou d'un apparentement<sup>297</sup>.

À **Madagascar**, les groupes parlementaires sont constitués d'au moins quinze (15) députés réunis en fonction de leurs affinités politiques.

La constitution d'un groupe donne lieu à une déclaration politique signée par ses membres et remise à la Présidence, accompagnée de la liste des membres et des députés apparentés et du nom du Président du Groupe. La déclaration peut mentionner l'appartenance du Groupe à l'opposition<sup>298</sup>.

À **Maurice** les groupes parlementaires sont constitués à la diligence des partis politiques représentés à l'Assemblée et fonctionnent suivant leurs propres règles.

Aux **Seychelles**, les groupes parlementaires par affinité politique sont au nombre de deux (2) correspondant aux formations politiques présentes au sein de l'Assemblée :

le groupe majoritaire soutenant le gouvernement d'un côté et, le groupe minoritaire de l'opposition de l'autre.

## SECTION 4 : LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

La procédure législative couvre l'ensemble des actes accomplis par l'exécutif et / ou le législatif en vue de la création d'une norme à valeur législative, la loi, et à son entrée en vigueur. Généralement le processus législatif passe par trois (3) phases : le dépôt du texte (Paragraphe 1), son examen par l'Assemblée (Paragraphe 2) et sa promulgation (Paragraphe 3).

<sup>293</sup> Article 12 du Règlement intérieur.

<sup>294</sup> Idem.

<sup>295</sup> Article 15 du Règlement intérieur.

<sup>296</sup> Article 12 du Règlement intérieur.

Cependant, en l'absence d'une opposition parlementaire consécutivement au boycott des dernières législatives, il ne peut y exister qu'un seul groupe.

<sup>297</sup> Article 13 du Règlement intérieur.

<sup>298</sup> Article 32 du Règlement intérieur.

## PARAGRAPHE 1 : LE DÉPÔT DU TEXTE

Avant à sa présentation devant l'Assemblée, le projet de texte d'origine gouvernementale (projet de loi) est délibéré en Conseil des Ministres ; le texte d'origine parlementaire est déposé devant le Bureau de l'Assemblée qui l'achemine au Gouvernement. C'est à l'issue de ce passage que les textes d'origine gouvernementale et parlementaire prennent respectivement les dénominations officielles de « projet de loi » et de « proposition de loi », du moins dans l'espace francophone.

Aux **Comores**, l'article 83 de la Constitution dispose que « les projets de loi sont délibérés en Conseil des Ministres et déposés sur le bureau de l'Assemblée de l'Union ».

Et, s'agissant des projets de texte d'initiative parlementaire, l'article 47 du Règlement intérieur dispose que « les propositions de loi sont remises dûment signées au Secrétariat général de l'Assemblée qui les communique au Gouvernement » lequel est « tenu de les retourner, avec ou sans observations, dans un délai qui ne peut dépasser quinze jours »<sup>299</sup>.

Le Gouvernement dispose du pouvoir de soulever, à tout moment, les irrecevabilités contre les propositions de loi, soit parce qu'elles débordent du domaine de la loi, soit parce qu'elles ont pour effet d'aggraver les charges publiques ou de réduire les recettes publiques<sup>300</sup>.

<sup>299</sup> Article 84 de la Constitution.

Il se trouve cependant qu'au cours de la législature en cours certaines propositions de lois (6 environ) dûment communiquées au Gouvernement n'ont jamais eu de retour pour être inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée.

<sup>300</sup> Article 84 de la Constitution, alinéa 3 et 4 : « S'il apparaît au cours de la procédure législative, qu'une proposition de loi ou un amendement, n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 56, ci-dessus, le gouvernement peut opposer l'irrecevabilité ;

En cas de désaccord entre le Gouvernement et l'Assemblée de l'Union, la Cour Suprême, à la demande de l'un ou l'autre, statue dans un délai de huit (8) jours ».

En revanche, la Conférence des Présidents n'a pas de pouvoir pour rejeter un projet de texte (projet et proposition de loi) pour quelque motif qu'il soit, ses récriminations éventuelles ne sauraient qu'être portées devant la Section constitutionnelle de la Cour suprême, seule compétente en matière de constitutionnalité des textes.

Lorsque le projet ou la proposition de loi est retourné (e) devant l'Assemblée, la Conférence des Présidents procède à leur affectation dans la Commission permanente compétente<sup>301</sup> et fixe le calendrier des sessions plénières, ainsi que l'ordre prioritaire d'examen des textes en séance plénière.

À **Madagascar**, où coexistent deux chambres (l'Assemblée nationale et le Sénat), « les projets de loi sont délibérés en Conseil des Ministres et déposés sur le bureau de l'une des deux Assemblées »<sup>302</sup>.

Le projet ou proposition de loi est examiné en premier lieu par l'Assemblée devant laquelle il a été déposé puis transmis à l'autre Assemblée<sup>303</sup>. La discussion a lieu successivement dans chaque Assemblée jusqu'à l'adoption du texte par les deux Assemblées dans des termes identiques. Les propositions de loi sont communiquées au Gouvernement qui dispose d'un délai de trente (30) jours pour les faire retourner à l'Assemblée concernée avec ou sans observations.<sup>304</sup> Passé ce délai, l'Assemblée concernée reprend souverainement son initiative pour l'examen de la proposition de loi en suspens. Le gouvernement peut, à ce stade soulever à l'encontre des

<sup>301</sup> Voir supra : les Commissions parlementaires législatives.

<sup>302</sup> Article 86 alinéa 2 de la Constitution.

<sup>303</sup> Article 96 de la Constitution.

<sup>304</sup> Article 86 de la Constitution: « [...] Les propositions de loi et amendements déposés par les parlementaires sont portés à la connaissance du Gouvernement qui dispose, pour formuler ses observations, d'un délai de trente jours pour les propositions et de quinze jours pour les amendements.

A l'expiration de ce délai, l'Assemblée devant laquelle ont été déposés les propositions ou les amendements procède à l'examen de ceux-ci en vue de leur adoption ».

propositions de lois, les irrecevabilités financières comme celles fondées sur les domaines respectifs de la loi et du Règlement<sup>305</sup>. La Conférence des Présidents affecte les textes aux Commissions permanentes compétentes et arrête le calendrier des séances plénières suivant l'ordre prioritaire de leur passage en séance plénière tel que fixé par le Gouvernement<sup>306</sup>.

**À Maurice, s'agissant de l'introduction par un membre du Conseil des ministres de tout projet de loi, après approbation dudit cabinet, le projet de loi est déposé auprès du Secrétaire général de l'Assemblée nationale. L'avis de présentation d'un projet de loi gouvernemental se fait par sa publication dans le *Government Gazette* au moins 15 jours avant la première lecture.**

Cependant en cas de projet de loi urgent, sous certificat d'urgence signé par le Premier Ministre, tout projet de loi, après approbation du cabinet ministériel et dépôt auprès du Secrétaire général de l'Assemblée, peut être soumis à l'examen de l'Assemblée en première, seconde et troisième lecture de suite, à condition que tous les membres soient mis en présence de copie de ladite loi. Au cas contraire, un délai de sept (7) jours doit courir entre la première et seconde lecture.

S'agissant de l'intention d'un membre de l'Assemblée nationale d'introduire une proposition de loi ayant pour but la promotion des intérêts particuliers d'une

personne, d'une association ou d'une personne morale ou susceptible de porter atteintes directement aux droits ou biens d'une personne, association ou personne morale ne peut être introduit sauf suite au dépôt auprès de l'Assemblée et de l'approbation de celle-ci par le *Speaker*, d'une pétition de la part des parties intéressées déclarant la nature, les objets et les raisons de la loi.

A la réception de la pétition pour l'introduction de toute proposition de loi (*Private Bill*), le *Speaker* porte la question devant l'Assemblée pour que les promoteurs puissent procéder. Il n'y a pas de débat. Une copie de la loi est déposée auprès du Secrétaire général dans les trois (3) mois de la permission de procéder avec la pétition. L'avis de présentation se fait dans le *Government Gazette* à trois reprises et la première lecture se fait au moins un mois après la dernière insertion contre paiement d'honoraire du Secrétaire Générale et du cout des publications.

La proposition de loi doit être circulée auprès des membres. Dans une séance subséquente, sur proposition faite et secondée que la proposition de loi soit prise en deuxième lecture, dans l'affirmatif, la proposition de loi sera référée à un comité restreint *ad hoc*.

Ce comité restreint a pour but de vérifier les faits et allégations avérés dans la proposition de loi pour déterminer s'il est opportun de la passer.

Par la suite, le comité restreint *ad hoc* fait un rapport qui est déposé à l'Assemblée nationale. Si les faits et allégations sont prouvés, le rapport en fera état et sera déposé à l'Assemblée, auquel cas la proposition de loi sera prise en deuxième lecture. Au cas contraire le rapport en fera état et ce sera la fin de la procédure. Il se peut aussi que la proposition de loi soit revue et corrigée par le comité restreint *ad hoc* après demandes d'éclaircissement ou appels à témoins, dans lequel cas la proposition de loi sera prise en deuxième lecture.

**Aux Seychelles, le projet/proposition de loi sera présenté à l'Assemblée au moyen d'un projet envoyé au greffier par le ministre, ou le député désireux de le présenter, accompagné d'un exposé des motifs sur les objets et les motifs du projet de loi qui, dans le cas d'un projet de loi du gouvernement, sera présenté à l'Assemblée et devra être signé par ou au nom du Procureur général.**

Une copie du projet de loi, accompagnée de la déclaration explicative, est envoyée par le greffier à chaque député, après une première lecture faite par ses services. Il doit également être publié au Journal officiel.

## PARAGRAPHE 2 : L'EXAMEN DU TEXTE PAR L'ASSEMBLÉE

Les projets et propositions de loi déposés devant l'Assemblée nationale sont examinés en Commission (A) avant d'être soumis au vote de l'Assemblée plénière (B)

### L'examen du texte en Commission

**Aux Comores, le texte soumis à l'examen de l'Assemblée est, au préalable, examiné en Commission permanente.**

La Commission permanente saisie d'un projet ou d'une proposition de loi organise librement son agenda de travail, établit la liste des personnes à auditionner y compris les représentants des milieux socio-professionnels concernés par le texte, recueille une documentation et une information aussi large que possible en vue d'une meilleure compréhension du texte, ses objectifs et ses limites.

À l'ouverture des travaux en Commission, le Ministre compétent expose aux députés l'économie générale du texte, sa finalité et, parfois, son opportunité. S'ouvre alors une discussion générale autour du texte au terme duquel commence le véritable travail de la Commission : audition des personnes retenues, examen détaillé du texte article par article, assorti éventuellement des

amendements des députés et du Gouvernement.

Les travaux de la Commission permanente sont synthétisés dans un rapport, imprimé et distribué aux parlementaires, gouvernement, public intéressé avant la tenue de la séance plénière. Ce rapport à l'intention de la séance plénière comporte une analyse générale du texte, sa place dans la législation en vigueur, une présentation des amendements et conclut inévitablement soit au rejet du texte, soit à son adoption par la séance plénière.

Le rapport de la Commission est adopté à la majorité des suffrages exprimés. En cas de partage des voix, celle du Président de la Commission est prépondérante. Le rapport est ensuite transmis à la Conférence des Présidents qui l'inscrit à l'ordre du jour de la séance plénière.

**À Madagascar, comme aux Comores, le texte est préalablement soumis à l'examen de la Commission législative compétente avant sa présentation en séance plénière.**

La Commission compétente est convoquée par son Président à l'effet d'examiner le texte pour lequel elle est saisie comme elle peut s'autosaisir pour toute question relevant de sa compétence, le Président de l'Assemblée informé. Lorsqu'elle siège pour l'examen d'un texte (projet ou proposition de loi), la Commission s'organise librement, établit son calendrier de travail et décide de la liste des personnes dont l'audition est susceptible d'apporter une plus-value aux discussions parlementaires. Les discussions portent sur l'examen du texte article par article et se concluent par un vote sur l'ensemble du texte, assortis ou non d'amendements. Certes, les travaux de la Commission ne sont ouverts qu'aux membres de Commission compétente saisie, ceux des autres Commissions sans voix délibérative et aux membres du gouvernement, mais la Commission a le loisir de s'ouvrir aux organisations de la société civile, au public et, au besoin, de recourir à des audiences publiques<sup>307</sup>.

<sup>307</sup> Article 54 de la Résolution n° 01 -2019/R portant Règlement intérieur de l'Assemblée nationale : « L'accès dans la salle de réunion est interdit à toute personne étrangère aux travaux de la Commission.

<sup>305</sup> Article 86 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 »

<sup>306</sup> Article 86 alinéa 3 de la Constitution : « L'ordre du jour des Assemblées comporte par priorité et dans l'ordre du jour fixé par le Gouvernement la discussion des projets de lois déposés sur le bureau de l'Assemblée Nationale ou celui du Sénat par le Premier Ministre ».

Encore bien souvent, avec l'accord de la Commission législative compétente, les organisations de la société civile accèdent aux travaux de la Commission et participent à la confection de la loi<sup>308</sup>. Elles peuvent prendre la parole en séance publique, sous réserve, bien entendu, de l'accord expresse du Président de l'Assemblée nationale.

Sous réserve des irrecevabilités, la Commission compétente saisie d'un texte, l'examine article par article y compris les amendements avant de l'adopter à la majorité de ses membres. Si la Commission ne peut valablement pas délibérer faute de quorum (plus de la moitié), « la séance de la Commission est suspendue pour une durée d'une demi-heure ; à sa reprise, le vote devient valable quel que soit le nombre des votants.

Les rapports de la Commission sont mis à disposition des députés et accessibles auprès du service des procès-verbaux et des comptes rendus analytiques, en version physique ou numérique. Leur diffusion en ligne reste limitée.

**À Maurice, une fois le texte lu, le projet de loi est ensuite examiné en comité parlementaire réunissant tous les membres. Au stade de l'examen en Comité, des amendements peuvent y être apportés.**

À la conclusion des travaux en Comité, le projet de loi, selon qu'il y ait amendements ou pas, passe en troisième lecture pour être voté. (Voir plus de détails au point suivant qui concerne l'examen en plénière).

Le Bureau de chaque Commission peut demander l'audition d'un membre du Gouvernement. Chaque Commission peut convoquer toutes les personnes qui leur paraissent utiles de consulter.

En outre, les Commissions peuvent organiser des auditions publiques pour les matières entrant dans leurs compétences ».

<sup>308</sup> Quoique cette participation citoyenne à la production de la loi ne soit pas ni une obligation aux Commissions parlementaires, ni un droit acquis aux citoyens malgaches, elle demeure néanmoins une pratique en évolution depuis six ans.

**Aux Seychelles, après une première lecture du Clerk et de ses services, le texte est transmis au Comité d'examen des projets de loi qui tient des réunions séparées pour examiner le projet de loi et proposer des amendements.**

Participent à cette réunion le bureau du Procureur général et le ministère en charge du projet de loi. À ce stade, les députés disposent d'un préavis de 72 heures avant que le projet de loi ne soit examiné par la Chambre pour soumettre des amendements substantiels à la plénière<sup>309</sup>

### L'examen en séance plénière

**Aux Comores, la séance plénière, haut lieu de la vie parlementaire, se déroule aux allures d'un rituel :**

pendant que le public s'installe silencieusement dans les tribunes spécialement aménagés à cet effet<sup>310</sup>, les députés et les membres du gouvernement prennent place dans leurs rangs respectifs ; s'enchaînent sans désespérer l'entrée solennelle du Président dans l'hémicycle - tout le monde se mettant debout- suivie de la lecture de quelques versets coraniques, de l'exécution de l'hymne nationale et du prononcé de la phrase habituelle, « la séance est ouverte »<sup>311</sup>. Par ces mots, le Président de l'Assemblée ouvre la séance plénière, fait procéder à l'appel nominal des députés en vue de vérifier le quorum<sup>312</sup> et

<sup>309</sup> Voir supra, chapitre 2 ; section 3, paragraphe 2, b

<sup>310</sup> Conformément à l'article 82 de la Constitution, « les séances de l'Assemblée de l'Union sont en principe publiques, sauf les cas prévus par le Règlement Intérieur de l'Assemblée », précisément « par un vote exprès émis à la demande soit du Gouvernement, soit du quart des Députés, soit du Bureau de l'Assemblée de l'Union » suivant les dispositions de l'article 33 de la délibération portant Règlement intérieur de l'Assemblée de l'Union.

<sup>311</sup> Article 38 à 40 de la Délibération relative au Règlement intérieur.

<sup>312</sup> Article 34 de la Délibération susvisée : « La session de l'Assemblée ne peut être ouverte que si plus de la moitié de ses membres sont présents.

Si le quorum n'est pas atteint au jour fixé pour l'ouverture de la session, celle-ci est renvoyée de plein droit au troisième jour qui suit quel que soit le nombre des membres présents.

ouvre les débats dans l'ordre des séquences arrêtées par le Règlement intérieur.

L'ordre de discussion des textes en séance plénière est organisé par l'article 49 du Règlement intérieur qui prévoit huit (8) phases successives : (i) Intervention du Gouvernement ; (ii) Présentation du rapport de la Commission ; (iii) Éventuellement, discussion d'une exception d'irrecevabilité, dont l'objet est de faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles ; (iv) Éventuellement, discussion d'une question préalable dont l'objet est de faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer ; (v) Discussion générale ; (vi) Éventuellement, discussion d'une motion de renvoi en Commission ; (vii) S'il s'agit d'une proposition de loi et que la Commission ait conclu à son rejet, vote sur cette conclusion ; (viii) Discussion et vote des articles des projets et propositions de loi ; (ix) Vote sur l'ensemble du texte.

L'ordre ainsi fixé peut être modifié par le Président de l'Assemblée ou le Gouvernement, mais les discussions en séance plénière ne peuvent porter que sur le rapport de la Commission à l'exclusion de tout texte et amendement non débattu en Commission<sup>313</sup>. Aussi, le projet ou la proposition de loi peuvent-ils être adoptés en séance plénière sans débat après accord du Gouvernement et de la Commission compétente auquel cas, la séance plénière est ajournée pour quarante-huit (48) heures<sup>314</sup>. En cas d'opposition d'un ou plusieurs députés au vote sans débat, l'Assemblée plénière tranche à la majorité de ses membres<sup>315</sup>.

**Les lois sont votées à main levée<sup>316</sup>, à la majorité absolue des députés<sup>317</sup>, n'entrant**

Lorsqu'en début de séance les membres présents ne forment pas plus de la moitié de l'Assemblée de l'Union, les délibérations sont renvoyées au lendemain. Elles sont alors valables quel que soit le nombre des membres présents ».

<sup>313</sup> Article 50 à 53 de la Délibération susvisée.

<sup>314</sup> Article 59 de ladite Délibération.

<sup>315</sup> Idem.

<sup>316</sup> Toutefois, aux termes de l'article 37 de la Délibération sus visée, « ils peuvent également avoir lieu soit par appel nominal soit par scrutin secret ».

<sup>317</sup> Exception faite pour les lois organiques toujours

pas en compte les abstentions dans le dénombrement des suffrages exprimés. Elles sont paraphées et signées par le Président de l'Assemblée de l'Union et contresignées par au moins deux (2) secrétaires de séance (membres du bureau de l'Assemblée)<sup>318</sup> avant d'être transmises à la Présidence de l'Union pour promulgation<sup>319</sup> dans les trente (30) jours qui suivent cette transmission<sup>320</sup>. Entre-temps, le Président de l'Union peut sursoir à la promulgation pour demander une seconde délibération de la loi ou de certaines de ses dispositions<sup>321</sup>. Ne pouvant pas se soustraire à cette demande<sup>322</sup>, l'Assemblée siège à nouveau pour l'examen du texte suivant la procédure législative classique ci-dessus décrite<sup>323</sup>.

**À Madagascar, la séance plénière s'ouvre avec la solennité requise : admission du public dans les tribunes<sup>324</sup>,**

installation des députés et des membres du Gouvernement, puis l'entrée solennelle du Président de l'Assemblée nationale dans l'hémicycle. Sous réserve des incidents propres à la procédure législative<sup>325</sup>, l'ordre de discussion du texte en séance plénière est arrêté par les articles 79 et suivants de

votées à la majorité qualifiée des deux tiers (2/3) des députés conformément à l'article 87 de la Constitution.

<sup>318</sup> Article 58 de la Délibération portant Règlement intérieur de l'Assemblée.

<sup>319</sup> Article 60 de ladite Délibération.

<sup>320</sup> Article 64 de la Constitution.

<sup>321</sup> Idem.

<sup>322</sup> La Constitution en son article 64, alinéa 2 précise que « Cette nouvelle délibération ne peut être refusée ».

<sup>323</sup> Article 61 de la Délibération relative au Règlement intérieur.

<sup>324</sup> Article 77 de la Constitution : « Les séances de l'Assemblée Nationale sont publiques. Il en est tenu procès-verbal dont la publicité est assurée dans les conditions prévues par la loi.

L'Assemblée Nationale siège à huis clos à la demande du quart de ses membres ou du Gouvernement. Il est dressé un procès - verbal des décisions arrêtées ».

<sup>325</sup> Il s'agit globalement des motions de renvoi du texte en Commission, des irrecevabilités, de l'acceptation ou non des amendements non débattus en Commission, les motions préjudicielles, la réserve d'un article ou d'un amendement tendant à modifier l'ordre de la discussion, peut toujours être demandée.

la Résolution portant Règlement intérieur ainsi qu'il suit : audition éventuelle du Gouvernement, présentation du rapport de la Commission saisie au fond et, s'il y a lieu, présentation du rapport de la Commission saisie pour avis ; éventuellement audition d'un membre Conseil économique, social et culturel ; éventuellement demande d'une seconde délibération du texte en Commission ; examen et vote du texte article par article assortis ou non d'amendements et vote sur l'ensemble du texte.

Cependant, en raison du caractère bicaméral du Parlement malgache, le texte adopté par une Chambre est transmis à l'autre Chambre pour son adoption en termes identiques. S'ouvre ainsi « la navette parlementaire », un mouvement de va-et-vient du texte entre l'Assemblée nationale et le Sénat. La deuxième Chambre examine, à son tour, le texte adopté par l'autre Chambre suivant la procédure législative classique : Conférence des Présidents, Commission législative compétente, discussion et vote des amendements et des articles, vote sur l'ensemble du texte, établissement d'un rapport de la Commission, délibération de la séance plénière, etc.

Dans l'hypothèse d'un vote positif du texte de l'Assemblée par le Sénat sans aucun amendement, ce texte est déclaré adopté, le Président de l'Assemblée nationale informe cette dernière de ce vote conforme séance tenante lorsqu'elle est en séance, ou, le cas échéant, au début de la prochaine séance<sup>326</sup>. Dans le cas contraire, la navette se poursuit entre les deux Assemblées mais ne concerne dans ce cas que les articles sur lesquels demeure une divergence. La navette s'arrête lorsqu'une Assemblée adopte sans modification, pour chacun de ses articles, le texte précédemment adopté par l'autre.

Cependant, lorsqu'après deux examens (lectures) par chacune des Assemblées, le texte n'a pas pu être adopté dans des termes identiques, le Premier ministre peut engager une procédure de conciliation

<sup>326</sup> Article 139, alinéa 4 de la Résolution portant Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

consistant à « provoquer la réunion d'une Commission Mixte Paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion »<sup>327</sup>. En cas d'urgence, la Commission Mixte Paritaire peut être provoquée par le Premier-ministre au terme de la première lecture de chaque Assemblée<sup>328</sup>.

La Commission Mixte Paritaire (CMP) est composée de représentants des deux Assemblées en s'efforçant de reproduire la configuration politique en présence et la représentation de toutes les composantes.<sup>329</sup> La CMP est convoquée par son doyen d'âge et siège alternativement dans les locaux de l'Assemblée nationale et du Sénat. Elle se réunit et délibère suivant les dispositions du Règlement intérieur de l'Assemblée dans les locaux de laquelle elle siège. Si la Commission ne parvient pas à l'adoption d'un texte unique, le dernier mot revient à l'Assemblée nationale statuant définitivement à la majorité absolue de ses membres. Le texte adopté est alors transmis au Président de la République pour promulgation dans les trois (3) semaines qui suivent cette transmission. Entre-temps, sur le fondement de l'article 59 de la Constitution, le Président de la République peut demander une deuxième délibération de la loi votée ou de certaines de ses dispositions. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée.

À Maurice, tout projet de loi fait l'objet « d'un avis d'intention » que le gouvernement dépose au Bureau du Clerk, accompagné du texte du projet, simultanément publiés au Journal officiel, « la Gazette » et sur le site web de l'Assemblée<sup>330</sup>.

Par ailleurs, au cours de la procédure législative, un texte soumis à l'examen de l'ensemble des députés peut être renvoyé à un Comité spécial devant être

<sup>327</sup> Article 139 de ladite Résolution.

<sup>328</sup> Article 140 de ladite Résolution.

<sup>329</sup> Article 141 de ladite Résolution.

<sup>330</sup> Pour les irrecevabilités, voir supra, chapitre 1. Section 1, paragraphe 2.

institué par le Président de l'Assemblée nationale.

À Maurice, lorsqu'un projet de loi autre qu'une proposition de loi (Private Bill) a été prise en deuxième lecture, il est renvoyé, dans le cas d'une loi des Finances ou d'une loi Supplémentaire des Finances à un Comité en Approvisionnements et dans le cas de tout autre projet de loi, à un Comité de l'ensemble des députés, à moins qu'une motion ne soit faite pour le renvoyer à un Comité restreint qui sera nommé par le *Speaker*.

Toutefois, un projet de loi autre qu'une loi des Finances ou une loi Supplémentaire des Finances en cours d'examen dans le Comité de l'ensemble des députés, sur motion faite et secondée peut être retiré du dit comité et être renvoyé à un comité restreint portant soit sur l'ensemble du projet de loi soit sur une ou plusieurs clauses spécifiques.

L'examen en Comité de l'ensemble des députés porte uniquement sur les détails et non les principes du projet de loi.

Ce dernier peut alors procéder à un examen approfondi portant soit sur des articles spécifiques, soit sur l'ensemble du texte, suivant les orientations données en Comité par l'ensemble des députés. Spécifiquement au projet de loi de finances annuelles, il est renvoyé, en deuxième lecture, au Comité des Approvisionnements qui l'examine, l'amende si nécessaire et établit un rapport pour l'examen en séance plénière.

À l'exception d'un projet de loi de révision constitutionnelle adoptée à la majorité des deux-tiers ou des trois quarts de l'ensemble des membres de l'Assemblée nationale, celle-ci adopte les lois à la majorité absolue des membres présents et ayant pris part au vote sous réserve, toutefois, que soit réalisé le quorum de dix-sept (17) membres en sus du Président de séance.

Aux Seychelles, à l'issue de l'examen du texte par le Comité d'examen des projets de loi celui-ci passe à une « deuxième lecture » devant l'Assemblée plénière au cours de laquelle sont

successivement débattus l'objet du texte, son économie générale, ainsi que les articles du texte, assortis ou non d'amendements, avant d'être soumis à l'Assemblée siégeant en format de Commission (Committee of the Whole).

Celle-ci ne mène plus de débat général mais se concentre sur les détails et sur les amendements. Le texte est, enfin, soumis à la délibération de l'Assemblée, en troisième lecture, sans amendements possibles, pour le vote final. Cependant, l'Assemblée peut demander un nouvel examen en Commission avant cette troisième lecture et après rapport en plénière de la deuxième lecture, à l'exception d'un projet de loi de révision constitutionnelle adoptée à la majorité qualifiée des deux-tiers (2/3) des membres de l'Assemblée.

### PARAGRAPHE 3 : LA PROMULGATION

La promulgation est l'acte du Président de la République qui rend un texte définitivement adopté par le Parlement exécutoire avec force de loi. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée.

Aux Comores, les lois définitivement adoptées sont promulguées par le Président de l'Union dans les trente (30) jours qui suivent leur transmission par l'Assemblée<sup>331</sup>, sous réserve du droit présidentiel de demander une deuxième délibération de la loi votée définitivement. Quant à Madagascar, elles sont promulguées dans les trois (3) semaines qui suivent leur communication au Président de la République à moins qu'il fasse usage de son droit constitutionnel de demander une seconde délibération de la loi définitivement adoptée par les deux Chambres. Malgré tout, aux Comores et à Madagascar, la promulgation est de droit différée s'agissant

<sup>331</sup> Cependant, la Constitution ne tire pas les conséquences de droit en cas de défaut de promulgation dans les délais prescrits. Nombre de lois demeurent encore en souffrance de promulgation au-delà des délais constitutionnels.

des lois organiques à l'égard desquelles le juge constitutionnel se prononce sur leur conformité à la Constitution préalablement à la promulgation.

Cependant, à **Maurice**, la loi votée est soumise au Président de la République pour **son assentiment**; il peut sursoir à cette **cet assentiment** à l'effet de demander, dans un délai de vingt et un (21) jours une deuxième délibération de la loi au terme de laquelle, le Président est tenu de promulguer la loi votée avec ou sans amendement.<sup>332</sup>

Une fois l'assentiment du Président de la République recueilli, la loi votée est publiée dans le *Government Gazette*. Une loi votée sans clause mentionnant la date d'entrée en vigueur de ladite loi, entre en vigueur le jour de la publication de la loi dans le *Government Gazette*. Cependant une loi peut être votée avec une clause de date d'entrée en vigueur, ou une ou plusieurs dates d'entrée en vigueur peut/peuvent être mentionnées en relation a une ou plusieurs clauses spécifiques ou avec mention que la loi ou certaines clauses entrera/entreront en vigueur a une/des dates à être fixée/s par Proclamation signée/s par le Président de la République à la demande du ministre responsable.

Aux **Seychelles**, la loi votée est également transmise au Président de la République pour promulgation ; il peut s'abstenir de promulguer la loi s'il estime qu'elle souffre d'inconstitutionnalité auquel cas, il en informe l'Assemblée nationale et saisit la Cour constitutionnelle dans un délai maximum de quatorze (14) jours<sup>333</sup>. Dans le cas où la Cour constitutionnelle conclut à une inconstitutionnalité de tout ou partie du texte, celui-ci est retourné à

<sup>332</sup> Article 46 de la Constitution :

« (c) Lorsque le Président refuse son assentiment en application des dispositions du paragraphe b(iii) du présent alinéa il doit, dans les 21 jours de la soumission du projet à son assentiment, le renvoyer à l'Assemblée avec une demande de nouvelle lecture.

(d) Lorsqu'un projet de loi est renvoyé à l'Assemblée, celle-ci le réexamine et s'il est adopté, avec ou sans modification, il est soumis à nouveau au Président qui doit signifier son assentiment ».

<sup>333</sup> Article 87 de la Constitution.

l'Assemblée nationale pour une nouvelle délibération. À l'inverse, si elle conclut qu'aucune disposition n'est en contradiction avec la Constitution ou si, après avoir délibéré sur l'inconstitutionnalité, l'Assemblée nationale s'y est conformé, le Président est tenu de promulguer la loi dans les quatorze (14) jours, à défaut de quoi, il est réputé l'avoir promulguée et son entrée en vigueur consacrée<sup>334</sup>.

Néanmoins, dans l'ensemble des pays de l'étude, la loi entre en vigueur dès sa promulgation et devient exécutoire dès sa publication au Journal officiel.

## SECTION 5 : LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

Les Constitutions des pays de l'étude stipulent sans exception que l'Assemblée nationale vote les lois et contrôle l'action du gouvernement. Avec le pouvoir de légiférer, le contrôle parlementaire est l'une des trois fonctions d'une Assemblée législative.

Le contrôle parlementaire couvre l'ensemble des procédures et moyens mis à la disposition d'une Assemblée législative pour surveiller, discuter et vérifier l'activité du gouvernement. Il revêt ainsi une double

<sup>334</sup> Article 88 de la Constitution :

« Sauf dans le cas prévu au paragraphe 87 (5), le président de la République, lorsqu'il s'abstient de sanctionner un projet de loi avant l'expiration du délai visé au paragraphe 86 (2), est tenu, immédiatement, en tout état de cause, immédiatement après l'expiration du délai de quatorze jours que mentionne ce paragraphe de retourner le projet de loi au président de l'Assemblée et de motiver par écrit son geste ».

(2) Lorsque le président de la République retourne un projet de loi au Président de l'Assemblée en vertu du paragraphe (1), l'Assemblée peut, trois mois au moins après la date à laquelle il aurait dû sanctionner le projet de loi en vertu du paragraphe 86 (2), décider à la majorité des deux tiers de tous les députés que le projet de loi devrait lui être soumis de nouveau pour qu'il le sanctionne.

(3) Lorsqu'un projet de loi lui est soumis en vertu du paragraphe (2), même s'il s'abstient de lui donner sa sanction, le président est réputé l'avoir sanctionné à l'expiration du délai de quatorze jours mentionné au paragraphe 86 (2) ».

finalité : prévenir ou contenir tout excès du pouvoir exécutif et de son administration d'une part et, d'autre part, garantir la démocratie et l'équilibre des pouvoirs.

Naturellement, le contrôle parlementaire s'exerce différemment selon que le député appartienne à la majorité politique, soumise au Gouvernement qu'elle soutient devant, en conséquence, faire preuve de solidarité à l'égard de ce Gouvernement tout en poursuivant les mêmes buts d'amélioration des politiques publiques et de garantie des droits. À l'inverse, le député de l'opposition à l'abri de contrainte politique se trouve à l'aise dans l'exercice du contrôle parlementaire et s'il n'a pas les leviers suffisants pour décider des politiques et des lois il peut à tout le moins les influencer.

Le contrôle parlementaire s'appréhende au sein des pays de comparaison sous trois angles : le droit à l'information (Paragraphe 1), le travail d'investigation (Paragraphe 2) et la possibilité de mettre en jeu la responsabilité du gouvernement (Paragraphe 3) mais les outils, les procédures et les pratiques de contrôle offrent, au sein de l'espace de l'étude, une variété de fortunes aussi riches les unes que les autres.

Il sied cependant de relever, d'ores et déjà, que la frontière entre « l'information parlementaire » et « l'investigation parlementaire » n'est pas toujours aisée à tracer, tant elles s'imbriquent et s'entremêlent : une mission d'information parlementaire peut prendre les allures d'une mission d'investigation en quête d'informations, de données fiables et vérifiables et de documentation à sculpter sur pièce ; inversement, une mission d'investigation passe nécessairement par la quête de l'information et des pièces nécessaires à la conduite de l'enquête. À l'évidence, ces deux fonctions d'information et de contrôle ne sont guère séparables : le contrôle suppose l'information et celle-ci constitue une modalité permanente de contrôle. La différence toutefois réside dans le fait que dans le cadre de l'investigation, des droits supplémentaires sont prévus pour les parlementaires pour exercer leur

mission (droit de convoquer, droit d'obtenir toutes les pièces, droit d'interroger sous serment).

## PARAGRAPHE 1 : LE DROIT À L'INFORMATION

Les Assemblées parlementaires disposent du droit d'être régulièrement informées par l'exécutif sur l'ensemble des questions de la vie publique, y compris les questions de sécurité et de défense souvent frappées du sceau de la confidentialité. Généralement, les moyens d'information sont : les questions écrites, publiées avec les réponses, au Journal officiel ; les questions orales avec ou sans débat pour interroger un ministre dans l'hémicycle sur un sujet technique ; les questions au Gouvernement sur l'actualité avec ou sans débat, occasions de longues discussions sur une thématique précise. Viennent s'y ajouter les Commissions d'information qu'une Assemblée législative peut instituer à l'effet de s'enquérir d'une situation quelconque.

Au niveau des **Comores**, les moyens d'information sont : le Rapport de l'exécutif sur l'application des lois votées lors de la précédente session ; la Commission d'information ; le discours du Président de l'Union sur l'état de l'Union ; déclaration du gouvernement devant l'Assemblée ; les questions orales et écrites ou d'actualité et, enfin, les auditions que toute Commission permanente est en droit d'organiser à l'égard de toute personne physique ou morale qu'elle souhaite entendre.

Le rapport de l'exécutif sur l'application des lois : sur le fondement de l'article 20 du Règlement intérieur, les Commissions permanentes sont tenues de présenter, au début de chaque session, devant l'Assemblée l'état de mise en œuvre des lois précédemment votées par l'Assemblée. Par ce moyen, l'Assemblée s'assure que les lois sont ou non promulguées dans les délais impartis, leurs

textes d'application publiés ou non par le Gouvernement d'une part et, d'autre part, s'informe sur l'applicabilité des lois qu'elle a votées, ainsi que leur pertinence au regard de ses objectifs et finalités recherchés.

La Commission d'information : l'Assemblée de l'Union peut, en vertu de l'article 67 du Règlement intérieur, instituer une Commission d'information à la majorité absolue de ses membres, en vue de s'enquérir d'une situation quelconque qu'elle souhaite utile de s'investir soit pour corriger des anomalies, soit pour apporter des réponses concrètes à la situation concernée soit, encore pour marquer ses empreintes dans les débats de société. C'est une structure souple, ad hoc, limitée dans le temps et sans pouvoirs d'enquête, ni de sanction, mais qui présente le mérite d'offrir aux représentants de la Nation l'opportunité de s'informer autant qu'ils le souhaitent et de rendre compte au peuple à travers la publication du rapport de la Commission d'information. Cette dernière est composée de cinq (5) membres désignés à la représentation proportionnelle des groupes composant l'Assemblée de l'Union.

L'adresse du Président de l'Union : aux termes de l'article 65 de la Constitution, « le Président de l'Union prononce une fois l'an devant l'Assemblée de l'Union, un discours sur l'état de l'Union ». Ce rendez-vous annuel entre le Chef de l'exécutif et l'Assemblée législative offre à ce dernier l'opportunité de disposer d'une gamme d'informations sur l'état des institutions de la République, de la gouvernance politique, administrative et économique. Bien que le discours du Président de la République devant l'Assemblée ne soit pas suivi de débat<sup>335</sup>, il constitue une source factuelle d'informations utiles à l'Assemblée dont elle peut s'en servir dans son rôle de législateur, d'aiguilleur de l'exécutif et de représentant de la Nation.

<sup>335</sup> Article 62 du Règlement intérieur : « Le Président de l'Union peut faire une adresse à l'Assemblée de l'Union. Celle-ci ne donne lieu ni à débat, ni à vote ».

La déclaration du Gouvernement devant l'Assemblée : contrairement à l'adresse du Président qui est requise par la Constitution, la déclaration du gouvernement est facultative - pas une obligation- accordée au Gouvernement pour faire des déclarations avec ou sans débat devant l'Assemblée de l'Union<sup>336</sup>. Loin de constituer une forme quelconque d'engagement de responsabilité du gouvernement sur sa politique générale, cette déclaration fut-elle suivie de débat est dispensée d'un vote et demeure un instrument d'information.

Les questions écrites, orales et d'actualité : elles constituent des instruments essentiels à l'information des députés et au contrôle de l'activité du Gouvernement. Les questions écrites sont posées par un député à un ministre via le Président de l'Assemblée. Le Ministre interrogé dispose d'un délai de dix (10) jours à compter de la date de notification de la question et peut demander une prorogation de ce délai pour cinq (5) jours ; le cas échéant, le député auteur de la question écrite est en droit de la transformer en question orale<sup>337</sup>. Les questions orales prennent la forme d'un dialogue entre le député, auteur de la question, et le Ministre interrogé qui répond oralement en séance publique. Lorsque l'Assemblée est en session, une séance par semaine (jeudi après-midi) est réservée aux questions orales retransmises en direct à la Radio et télévision nationale.

Les questions d'actualité au Gouvernement permettent à chaque député d'interroger un membre du Gouvernement, qui lui répond en séance, sur un sujet d'actualité nationale ou internationale présentant un « caractère d'intérêt général » et se

<sup>336</sup> Article 63 du Règlement intérieur : « Le Gouvernement peut faire devant l'Assemblée de l'Union une Déclaration suivie ou non d'un débat. La durée de la déclaration est limitée à 30 minutes. Son texte doit en avoir été transmis sous pli confidentiel au Président de l'Assemblée et aux Présidents des groupes parlementaires une heure avant l'ouverture de la séance. A la suite d'une déclaration sans débat, les Présidents des Groupes Parlementaires, ou leurs représentants, peuvent intervenir pour une durée limitée à 5 minutes.

En cas de déclaration avec débat, la Conférence des Présidents organise la discussion ».

<sup>337</sup> Article 65, alinéa 3 du Règlement intérieur.

rapporter à « un fait datant de moins d'un mois, au moment de leur dépôt »<sup>338</sup>.

Les auditions des Commissions permanentes : lorsqu'elle est saisie d'un texte (projet et proposition de loi), la Commission permanente est en droit d'auditionner toute personne qu'elle estime nécessaire d'entendre pour recueillir toute information et documentation utiles comme elle a le loisir d'organiser en dehors de la procédure législative des séances d'audition des membres du Gouvernement ou de hauts responsables de l'Administration publique ou d'Établissement public.

**À Madagascar, les moyens d'information du Parlement à l'égard de l'action gouvernementale sont : la présentation de la politique générale du gouvernement et de son rapport d'exécution devant l'Assemblée ; autre déclaration du Gouvernement avec ou sans débat<sup>339</sup> ; la question orale, la question écrite, l'interpellation, la commission d'enquête et l'audition en Commission<sup>340</sup>.**

La déclaration de politique générale devant l'Assemblée est requise par la Constitution qui, en son article 99, dispose que « dans les trente jours de sa nomination, le Premier Ministre présente son programme de mise en œuvre de la politique générale de l'État au Parlement qui peut émettre des suggestions ». En outre, « en début de chaque première session ordinaire, le Gouvernement présente à l'Assemblée Nationale un rapport d'exécution de son programme. La présentation sera suivie d'un débat portant sur les résultats des actions du Gouvernement et l'évaluation des politiques publiques »<sup>341</sup>.

La déclaration de politique générale, une obligation constitutionnelle à Madagascar, est un moment solennel d'information de l'Assemblée sur les priorités et les grandes

<sup>338</sup> Article 66 du Règlement intérieur.

<sup>339</sup> Article 168 du Règlement intérieur.

<sup>340</sup> Articles 99 et 101 de la Constitution ; Articles 66 et 67 du Règlement intérieur.

<sup>341</sup> Article 101 de la Constitution.

orientations du nouveau Premier- ministre et de son gouvernement, ainsi que les mesures et les réformes qu'il compte mettre en œuvre. Aussi, est-ce un moment propice d'échange et de dialogue entre le nouveau gouvernement et les députés sur la feuille de route du gouvernement tenue de « comporter des échéances et des indicateurs objectivement vérifiables pour le programme en général et pour chaque activité planifiée, ainsi qu'une valorisation financière globale. Ces indicateurs doivent permettre d'évaluer la performance et l'avancement dans la mise en œuvre de la Politique Générale de l'État »<sup>342</sup>. Il en est de même de la présentation par le Premier-ministre devant l'Assemblée nationale de son rapport annuel d'exécution de son programme au cours de laquelle s'ouvre un débat entre le gouvernement et les députés sur les performances du programme gouvernemental, les écueils et les défis à relever.

Les autres déclarations gouvernementales devant l'Assemblée sont tantôt facultatives, laissées à la discrétion du Premier-ministre qui « peut demander à faire devant l'Assemblée nationale des déclarations avec ou sans débat »<sup>343</sup> tantôt obligatoires s'agissant spécifiquement des questions budgétaires<sup>344</sup>.

Dans tous les cas où la déclaration gouvernementale est suivie de débats, la Conférence des Présidents siège pour fixer les règles de déroulement de la séance plénière et la répartition du temps de parole entre les députés et entre les groupes parlementaires proportionnellement à leur importance numérique.

Les questions orales se tiennent sous quinzaine pour une séance au moins ; la première question est accordée par priorité au Chef de l'opposition pour un temps de parole de quinze (15) minutes<sup>345</sup> sachant que « trois jours de séance par mois sont réservés à un ordre du jour arrêté par chaque Assemblée à l'initiative des groupes

<sup>342</sup> Article 166 du Règlement intérieur.

<sup>343</sup> Article 168 du Règlement intérieur.

<sup>344</sup> Voir infra, Section VI, Budget de l'État.

<sup>345</sup> Article 169 du Règlement intérieur.

d'opposition de l'Assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires »<sup>346</sup>. Exceptionnellement, tout député peut demander la tenue d'un débat sur une question d'ordre général auquel cas sa demande est soumise au vote de l'Assemblée ; en cas de vote positif, le député dispose d'un temps de parole de dix (10) minutes au maximum<sup>347</sup>.

Les questions écrites sont ouvertes à tout député au moyen d'un texte sommairement écrit et communiqué au ministre concerné.

L'interpellation, à la différence de la question orale et écrite, résulte d'une résolution de l'Assemblée nationale communiquée au Gouvernement par le Président de l'Assemblée nationale.

Rôle d'information de la Commission permanente : outre son droit à auditionner toute personne morale ou physique de son choix au cours de la procédure législative, la Commission permanente, au même titre que la Conférence des Présidents, peut créer des missions d'information au terme desquelles il est établi un rapport débattu en séance plénière, à moins que soit requis le huis clos et la non publication dudit rapport<sup>348</sup>.

**À Maurice, les moyens d'information sont : la déclaration du Président de la République, les documents, papiers et rapports déposés devant l'Assemblée nationale, les questions orales et écrites des députés au Gouvernement, les déclarations des ministres, les détails des dépenses de l'État en comités en approvisionnements des lois des finances et des lois de finances supplémentaires.**

La déclaration du Président de la République : au début de chaque mandat, le Président de la République prononce un discours devant l'Assemblée exposant les grandes orientations de son gouvernement, assorties des mesures législatives ou

réglementaires envisagées pour la mise en œuvre du programme gouvernemental. Il s'en suit un débat, un moment d'échange et de dialogue entre l'exécutif et le législatif, suivi d'un vote de la politique générale du Gouvernement.

Les documents, papiers et rapports déposés à l'Assemblée nationale : une liste de tous les documents et papiers devant être déposés à l'Assemblée sous l'effet des lois et autres rapports et documents présentés par des ministres et les rapports des comités permanents et autres qui doivent être mis à la disposition de tous les membres.

Les questions parlementaires : La question orale/Un maximum de quatre (4) questions orales/écrites est accordée/sont accordées à tout député qui souhaite obtenir des informations précises auprès d'un Ministre sur des questions relevant strictement de son champ de compétence. La question doit néanmoins n'avoir pas été posée antérieurement, ni se référer à un débat déjà tenu au cours de la législature en cours, ni contenir les noms de personnes ou des énoncés de faits à moins qu'ils ne soient nécessaires pour rendre la question intelligible ou d'accusations sauf si son auteur est capable d'en apporter des preuves probantes, encore moins d'arguments, d'expressions d'opinion, d'inférences, d'imputations, de citations et d'extraits de journaux et de périodiques, d'épithètes ou d'expressions controversées, ironiques ou offensantes ou de cas hypothétiques. Elle ne doit pas, non plus, servir de raccourci pour obtenir des informations sur une question qui, par sa nature, est secrète pour être débattue en séance publique, ni pour remettre en cause une décision de justice ou préjuger l'issue d'une affaire pendante devant un tribunal. Le Président de l'Assemblée dispose du pouvoir d'apprécier la recevabilité de la question et, au besoin, de la rejeter et de l'extraire de l'ordre du jour de la séance et des conclusions des rapports. En principe, une séance/sitting par semaine (les mardis) est réservée aux questions orales, suivant un timing strictement règlementé : trente (30) minutes au maximum pour la question de préavis privée du Chef de

l'Opposition ; trente (30) minutes au maximum pour les questions posées au Premier Ministre, le cas échéant ; et un maximum de cent vingt (120) minutes pour les autres questions.

Les réponses peuvent donner droit à des questions supplémentaires si le *Speaker* le permet, et ne peuvent en aucun cas donner lieu à un débat.

Les déclarations des ministres : Les ministres font des déclarations à l'Assemblée sur des sujets importants dont ils veulent porter à l'attention de la l'Assemblée.

Comités de l'ensemble des députés et Comités en Approvisionnements : lors de l'examen en comité de chaque clause des projets de lois, les députés peuvent demander des détails du ministre responsable et/ou de proposer des amendements. Lors de l'examen en comité en approvisionnement, tout député peut demander des détails des dépenses de l'État.

**Aux Seychelles, les moyens d'information de l'Assemblée nationale sont l'adresse du Président devant l'Assemblée, les questions au Gouvernement, le travail prospectif des Commissions permanentes ainsi que les débats sur rapports et autres documents (papers).**

L'adresse du Président : chaque année, le Président de la République prononce devant l'Assemblée nationale un discours sur l'état de la Nation<sup>349</sup>, suivi d'une réponse du Chef de l'opposition et d'un débat général sans question posée. Il peut chaque fois qu'il le souhaite s'adresser directement devant l'Assemblée ou indirectement par l'intermédiaire d'un Ministre de son choix<sup>350</sup>. Par ailleurs, tout Ministre « peut faire une déclaration à l'Assemblée au nom du Gouvernement sur toute question dont le Gouvernement est responsable et les déclarations ne peuvent pas être débattues, mais à la discrétion du Président, des questions peuvent être

posées par les membres afin d'élucider tout point de fait traité dans la déclaration »<sup>351</sup>.

Les questions au Gouvernement : elles sont ouvertes à tous les membres de l'Assemblée, et se distinguent entre questions avec préavis, ou sans préavis ou questions urgentes. Les premières sont celles supposées être d'usage général avec un délai de dépôt préalable. La question doit alors être mise à l'ordre du jour endéans les trois mois. Le Président dispose de la faculté de mettre à l'agenda des questions qui n'auraient pas été notifiées préalablement, de même que les membres peuvent également introduire des questions urgentes, à l'appréciation du *Speaker*. Les questions ne donnent pas droit à un débat. Les questions peuvent également être adressées par un membre à un autre membre s'il devait être responsable du sujet traité, en tant qu'auteur d'un texte ou dans le cadre d'une responsabilité qu'il/elle aurait sur le sujet de la question.

Toutefois, tout membre peut demander à travers le dépôt d'une motion la possibilité de débattre d'un document soumis à l'Assemblée par le gouvernement (article 29 des standing orders). L'Assemblée siège alors en format de Commission et peut débattre du sujet, en présence du Ministre concerné. Les Commissions thématiques installées au sein de l'Assemblée ont également un rôle d'information et de prospection important dès lors qu'elles contribuent à formuler des recommandations au Gouvernement au sujet de politiques publiques. Ce travail prospectif implique un travail de collecte de données et d'informations sur ces politiques, leur mise en œuvre, leurs résultats et leur impact, et ce faisant sur l'action du Gouvernement et de son administration.

<sup>346</sup> Article 102 alinéa 3 de la Constitution.

<sup>347</sup> Article 172 du Règlement intérieur.

<sup>348</sup> Article 185 et suivant du Règlement intérieur.

<sup>349</sup> Article 65 de la Constitution.

<sup>350</sup> Article 92 de la Constitution.

<sup>351</sup> Partie X du Règlement intérieur : Déclarations, Explications personnelles et Privilèges.

## PARAGRAPHE 2 : L'INVESTIGATION

Aux **Comores**, l'Assemblée de l'Union mène des investigations par plusieurs biais : outre les questions, écrites, orales, les auditions des commissions permanentes, les missions d'informations qui, à bien des égards peuvent revêtir des formes d'investigation, le Règlement intérieur aménage une procédure spécifique dédiée aux investigations, précisément l'institutionnalisation des Commissions d'enquête parlementaire.

La Commission d'enquête parlementaire est une structure temporaire créée en séance plénière pour une durée déterminée (6 mois au plus) à l'effet d'enquêter soit des faits précis, soit la gestion d'un service public ou d'entreprise publique dont la gestion doit être examinée. Elle est composée de cinq (5) Membres désignés à la représentation proportionnelle des groupes composant l'Assemblée de l'Union.

Dans l'accomplissement de sa mission, la Commission d'enquête parlementaire bénéficie des moyens nécessaires mis à sa disposition par le bureau de l'Assemblée et dispose de tous pouvoirs pour entendre toute personne qu'elle le souhaite, se faire communiquer toute documentation utile à l'appréciation des faits, objet de l'enquête.

À **Madagascar**, la Commission d'enquête résulte du vote d'une résolution à la majorité relative, présentée au moins par huit (8) députés. La proposition de résolution précise les faits à enquêter ou les services ou entreprises publics dont la Commission doit examiner la gestion.

La proposition de résolution est transmise à la Commission permanente compétente qui « vérifie si les conditions requises pour la création de la Commission d'enquête sont réunies et se prononce sur son opportunité »<sup>352</sup> et, à toutes fins utiles, au Garde des sceaux, Ministre de la justice<sup>353</sup>. Sont cependant irrecevables, les propositions de résolution portant sur des

<sup>352</sup> Article 177 du Règlement intérieur.

<sup>353</sup> Article 176 du Règlement intérieur.

questions faisant l'objet de poursuites judiciaires ou ayant fait antérieurement l'objet d'une Commission d'enquête dans un temps inférieur à douze (12) mois de la précédente enquête.

La Commission d'enquête est composée dans les mêmes conditions et formes que les Commissions permanentes sous réserve toutefois de ne pas comporter plus de quinze (15) membres<sup>354</sup> et de tenir compte de la représentation de tous les groupes parlementaires à raison d'au moins un député par groupe<sup>355</sup>, à l'exclusion de « députés ayant été l'objet d'une sanction pénale ou disciplinaire pour manquement à l'obligation du secret à l'occasion des travaux non publics d'une Commission constituée au cours de la même législature »<sup>356</sup>. Elle est éphémère car ne dure que six (6) mois au plus et réputé dissoute sitôt son rapport d'enquête déposé<sup>357</sup>. Elle élit son bureau composée d'un Président, deux (2) Vice-Présidents, un (1) Rapporteur, un (1) Rapporteur-adjoint et deux (2) Secrétaires en s'efforçant d'une part « de reproduire la configuration politique de l'Assemblée et d'assurer la représentation de toutes ses composantes »<sup>358</sup> et, d'autre part, de confier « la fonction de Président ou de Rapporteur à un Député appartenant à un Groupe d'opposition »<sup>359</sup>.

Pour l'accomplissement de sa mission d'enquête, la Commission bénéficie des moyens matériels et financiers nécessaires, mis à sa disposition par le Bureau de l'Assemblée ; elle a tous pouvoirs pour auditionner toute personne de son choix, se faire communiquer tous documents utiles à l'enquête et, au besoin, recourir aux forces de l'ordre<sup>360</sup>.

Les travaux de la Commission d'enquête se concluent par un rapport soumis, en principe, à un débat sans vote en séance

<sup>354</sup> Article 178 du Règlement intérieur.

<sup>355</sup> Article 174 du Règlement intérieur.

<sup>356</sup> Article 178 du Règlement intérieur.

<sup>357</sup> Article 180 du Règlement intérieur.

<sup>358</sup> Article 179 du Règlement intérieur.

<sup>359</sup> Idem.

<sup>360</sup> Article 173 de la Constitution.

plénière, sauf si le clos a été requis par un vote de l'Assemblée<sup>361</sup>. Ce rapport est, en principe, public sauf s'il en a été décidé autrement en séance plénière<sup>362</sup>.

À **Maurice** et aux **Seychelles**, l'essentiel des investigations se font au sein des Comités, investis des pouvoirs, droits et privilèges d'une juridiction (Cour Suprême), notamment le pouvoir d'assigner des témoins et de les interroger sous serment et de requérir la communication de tous documents utiles à l'investigation.

## PARAGRAPHE 3 : LA MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

La mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement renvoie à la règle de la révocabilité mutuelle de l'exécutif et du législatif<sup>363</sup>.

Aux **Comores**, où l'on observe un régime présidentiel marqué d'une séparation stricte des pouvoirs exécutif et législatif, la règle de la révocabilité mutuelle des deux pouvoirs n'existe plus depuis la révision constitutionnelle de 2018<sup>364</sup> :

le Président de la République, Chef de l'État et du Gouvernement, ne peut plus dissoudre l'Assemblée de l'Union, celle-ci ne pouvant pas non plus révoquer le gouvernement. La règle de l'irrévocabilité mutuelle cède le pas à celle de l'irresponsabilité mutuelle de l'exécutif et du législatif.

À **Madagascar**, le Premier-ministre peut, après autorisation du Conseil des

<sup>361</sup> Articles 62 et 181 du Règlement intérieur.

<sup>362</sup> Idem.

<sup>363</sup> Voir supra, chapitre 1, section 1, paragraphe 2

<sup>364</sup> Bien avant 2018, l'Assemblée de l'Union pouvait mettre en cause un ou plusieurs ministres au moyen d'une pétition votée à la majorité des deux-tiers (2/3) de ses membres. Cf. : articles 33 de la Constitution et 68 et suivants du Règlement intérieur en vigueur avant ladite révision.

Ministres, engager la responsabilité de son Gouvernement sur le vote d'un texte en posant la question de confiance auquel cas, le débat est suspendu pour quarante-huit (48) aux termes desquelles, l'Assemblée se réunit en plénière pour le vote sollicité ou provoqué par le gouvernement.

Dans le cas où le Premier ministre n'obtient pas la confiance des députés, il est tenu de remettre sa démission au Président de la République qui prend acte<sup>365</sup>.

Cumulativement à ce vote de confiance sollicité par le Premier-ministre, l'Assemblée nationale peut, de son propre chef, déclencher un processus de révocation du Premier-ministre et de son Gouvernement à travers le dépôt d'une motion de censure signée au moins par la moitié des membres composant l'Assemblée nationale<sup>366</sup>.

Dans les deux cas, le vote n'intervient qu'après l'écoulement d'un temps précis de quarante-huit (48) heures à compter de la date du dépôt de la question de confiance ou de la motion de censure. Le vote est acquis à la majorité qualifiée des deux-tiers des membres des députés.

À **Maurice** et aux **Seychelles**, l'Assemblée nationale peut mettre en jeu la responsabilité du Président de la République par un vote d'une motion de destitution<sup>367</sup> sous réserve des conditions et procédures propres à chacun de ces pays.

À **Maurice**, l'Assemblée peut débattre et voter une motion de méfiance à l'encontre du Gouvernement<sup>368</sup> auquel cas cela doit avoir lieu au plus tard un mois après réception de la notification du dépôt de la motion et seulement une fois par session.

<sup>365</sup> Articles 100 de la Constitution et 194 et suivants du Règlement intérieur.

<sup>366</sup> Articles 103 de la Constitution et 194 et suivant du Règlement intérieur.

<sup>367</sup> Articles 30 de la Constitution de Maurice et 53 de la Constitution des Seychelles.

<sup>368</sup> Article 29-2 des standing orders.

En outre, le Président ou le Vice-Président peut être révoqué de ses fonctions pour « (a) violation de la Constitution ou tout autre acte d'inconduite grave ; (b) incapacité d'exercer sa fonction pour cause d'incapacité mentale ou physique ou toute autre cause » ou lorsque le Président de la République « néglige de se conformer aux dispositions de l'alinéa 2 de l'article 46<sup>369</sup>, il peut être révoqué sur proposition du Premier ministre adoptée par la majorité des membres de l'Assemblée »<sup>370</sup>.

Aux **Seychelles**, le Président de la République peut être destitué par l'Assemblée nationale « pour incapacité causée par des troubles mentaux ou une infirmité physique »<sup>371</sup> ou pour violation de la Constitution ou pour une incongruité grave.<sup>372</sup>

Dans tous les cas et indépendamment du motif, la procédure de destitution du

<sup>369</sup> Article 46 de la Constitution :

« (1) Le pouvoir législatif du Parlement s'exerce par voie de projets de loi [Bills] adoptés par l'Assemblée et sanctionnés par le Président.

(2) (a) Sous réserve des dispositions des paragraphes b et c du présent alinéa, lorsqu'un projet de loi est soumis au Président, celui-ci signifie son assentiment ou son refus d'assentiment.

(b) Le Président ne peut refuser son assentiment prévu au paragraphe :

(i) à un projet de loi concernant les sujets visés à l'article 54 ;

(ii) à un projet de loi modifiant une disposition quelconque de la constitution et que le *Speaker* certifie avoir été adopté en conformité avec l'article 47 ;

(iii) à tout autre projet de loi, à moins que, de son propre chef, il ne considère que le projet et toute modification qu'il peut contenir devrait être examiné de nouveau par l'Assemblée ;

(c) Lorsque le Président refuse son assentiment en application des dispositions du paragraphe b(iii) du présent alinéa il doit, dans les 21 jours de la soumission du projet à son assentiment, le renvoyer à l'Assemblée avec une demande de nouvelle lecture.

(d) Lorsqu'un projet de loi est renvoyé à l'Assemblée, celle-ci le réexamine et s'il est adopté, avec ou sans modification, il est soumis à nouveau au Président qui doit signifier son assentiment.

(3) Lorsque le Président donne son assentiment à un projet de loi qui lui a été soumis, le projet devient loi et le Président le fait publier comme telle dans la Gazette [...].

<sup>370</sup> Article 30 de la Constitution.

<sup>371</sup> Article 53.1 de la Constitution.

<sup>372</sup> Article 54.1 de la Constitution.

Président de la République à **Maurice** comme aux **Seychelles** fait l'objet d'une enquête contradictoire respectant les droits de la défense avec, au besoin, audition de témoins. Les conclusions de l'enquête sont soumises au vote de l'Assemblée<sup>373</sup>.

## SECTION 6 : LOI DE FINANCES ET PARLEMENT

Au nom du principe de l'annualité budgétaire, la loi de finances est préparée et votée chaque année. C'est l'acte par lequel, sont prévues et autorisées toutes les recettes et toutes les dépenses de l'État pour l'année civile. À contrario, aucune dépense ne peut être ordonnancée, ni exécutée et aucun impôt ne peut être levé sans l'autorisation parlementaire par le biais de la loi des finances ou de ses lois modificatives.<sup>374</sup>

Juridiquement, la loi de finances est l'expression de la souveraineté du pouvoir législatif qui autorise le gouvernement à lever l'impôt et les taxes auprès des citoyens et des entreprises pour donner au gouvernement les moyens sa politique.

Politiquement, elle exprime la légitimation des propositions du gouvernement qui passent inévitablement sous les fourches caudines des députés de sorte qu'une loi de finances votée est une validation par la représentation populaire des choix politiques du gouvernement. Pendant que l'essentiel des ressources provient des impôts et des taxes payées par les citoyens et les entreprises, les dépenses correspondent à l'argent que l'État utilise pour financer l'action publique : police, justice, recherche, éducation, etc.

Généralement, on distingue de la loi de finances initiale votée à la fin de l'année

<sup>373</sup> Pour les procédures de révocation des exécutifs à Maurice et aux Seychelles, voir supra, chapitre 1, Section 1, paragraphe 2.

<sup>374</sup> Article 4 de la loi sur les opérations financières de l'État en Union des Comores: « aucune recette ne peut être liquidée ou encaissée, aucune dépense publique ne peut être engagée ou payée si elle n'a été au préalable autorisé par une loi de finances ».

civile, la loi de finances rectificative qui modifie en cours d'exercice les dispositions de la loi de finances de l'année et de la loi de règlement, qui retrace les recettes et les dépenses telles qu'elles ont effectivement eu lieu. En effet, au cours de l'exercice budgétaire le gouvernement peut solliciter l'assentiment de l'Assemblée pour apporter des modifications à la loi de finance initiale en vue d'assurer la règle de l'équilibre budgétaire. Il s'agit de la loi des finances rectificative, régulièrement déposée et votée au cours de la première session de l'année.

Aux **Comores**, la loi de règlement<sup>375</sup> retrace l'exécution du budget de l'année écoulée en termes de montant définitif des prévisions du budget de l'État, des encaissements des recettes budgétaires, des paiements de dépenses du budget général pour l'année et des allocations financières effectivement transférées aux îles par l'administration centrale.

Elle « constate les résultats financiers de chaque exercice budgétaire et rend compte de l'exécution du budget ainsi que de l'utilisation des crédits ».<sup>376</sup>

À **Madagascar**, la loi de règlement « constate le montant définitif des recettes encaissées et des dépenses ordonnancées au cours de la gestion de l'année civile considérée et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances de l'année, complétée, en tant que de besoin, par les lois rectificatives.

<sup>375</sup> Sur le fondement de l'article 55 de la loi n° 022-004/AU du 24 juin 2022, modifiant et complétant la loi n° 05-01/AU du 17/06/05 modifiée et abrogée par la loi n° 12-009/AU portant Opérations Financières de l'État de l'Union des Comores sur les opérations financières de l'État, la loi de règlement est déposée devant l'Assemblée de l'Union au plus tard fin septembre de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte.

<sup>376</sup> Article 5 de la loi sus visée relative aux opérations financières de l'État.

Le cas échéant, elle approuve les dépassements de crédits résultant de circonstances de force majeure. Elle autorise enfin le transfert du résultat de l'année au compte permanent des résultats du Trésor ».

Dans les deux cas, le vote de la loi de règlement est un quitus que le législateur accorde au Gouvernement sur la bonne utilisation des ressources publiques de l'année budgétaire écoulée.

Cette catégorisation des lois de finances est souvent l'apanage des pays de traditions juridiques d'inspiration française tandis que les législations d'inspiration juridique anglophone opèrent différemment. En effet, après le dépôt des textes de loi de finances, appelés « Appropriation Bill », le débat de discussion générale a d'abord lieu en séance plénière avant que la discussion des articles et politiques sectorielles ne soit renvoyé vers une Commission de l'ensemble des parlementaires. Il n'y a donc pas de traitement de la loi de finances en Commission distincte de la configuration de la plénière. En outre, le Committee of the Whole Assembly, qui traite de la loi de finance, - et qui porte le nom du Committee of the Supply à Maurice - ne traite pas des lois de règlement. Les analyses budgétaires et des comptes se fait au sein des Commissions spéciales des comptes publics, qui ont en charge cette responsabilité.

Partout, cependant, l'élaboration de la loi de finances obéit à une procédure relativement longue (Paragraphe 1) pour aboutir à l'assentiment de l'Assemblée nationale, même si, dans certains cas exceptionnels, cet assentiment peut être contourné (Paragraphe 2).

## PARAGRAPHE 1 : LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DE LA LOI DE FINANCES

Aux **Comores** et à **Madagascar**, le projet de loi de finances est déposé devant l'Assemblée au cours de la deuxième session parlementaire de l'année

(octobre), communément appelée « session budgétaire ».

Le processus d'élaboration de la loi de finances est relativement long car nécessite un arbitrage budgétaire au milieu de va-et-vient entre le Ministère en charge du budget, les différentes institutions constitutionnelles et les départements administratifs afin d'aboutir à des propositions financières capables de répondre aux besoins de l'État et ce, dans la limite du volume de ressources financières disponibles et mobilisables<sup>377</sup>.

Au terme de l'arbitrage budgétaire, le Ministère en charge du budget élabore un avant-projet de loi de finance à soumettre à la délibération du Conseil des Ministres, habilité à y apporter les ajustements qu'il estime nécessaire. Le projet de loi délibéré en Conseil de Ministres est alors déposé devant l'Assemblée nationale au cours de la seconde session parlementaire d'octobre de l'année. Il suit le processus législatif classique incluant, à Madagascar, la navette parlementaire entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

Au cours du processus législatif, l'Assemblée jouit pleinement de son droit à l'information,<sup>378</sup> ; rien n'empêche les parlementaires de recourir à l'expertise externe de la Cour des comptes (**Madagascar**) ou de la section des comptes de la Cour suprême (**Comores**), les inspections financières de l'État et aux organisations de la société civile spécialisées dans la bonne gouvernance économique et financière.

Les députés exercent naturellement leur droit d'amendement sous réserve cependant que tout amendement parlementaire aggravant les dépenses ou diminuant les ressources publiques doit, sous peine d'irrecevabilité, être accompagné d'une proposition d'augmentation de recette ou d'économie équivalente.

<sup>377</sup> Articles 45 et suivants de la loi organique malgache n° 2004 - 007 du 26 juillet 2004 sur les lois de Finances et 47 et suivants de la loi n° 022-004/AU du 24 juin 2022 relative aux Opérations Financières de l'État de l'Union des Comores.

<sup>378</sup> Cf. supra, Section V, le contrôle parlementaire.

À **Maurice** et aux **Seychelles**, le projet de loi de finances respectivement dénommé « projet de loi d'appropriation » et « projet de loi de crédits » est préparé par le Ministère en charge du budget, soumis à l'approbation du Conseil des Ministres avant d'être déposé devant l'Assemblée nationale où il suit la procédure législative classique<sup>379</sup> :

présentation de l'économie générale du texte, ses innovations par rapport à la loi de finances précédente, discours du chef de l'opposition et autres députés et affectation du texte au Comité d'Approvisionnement (**Maurice**) ou à l'Assemblée siégeant sous format de Commission (Committee of the Whole Assembly)<sup>380</sup> (**Seychelles**), présentation et discussion des amendements, adoption du rapport avec ou sans amendement et examen et adoption du projet de texte en troisième lecture avec ou sans amendement.

Sous réserve de l'observation des irrecevabilités financières<sup>381</sup>, au cours des deuxième et troisième lecture, les députés exercent pleinement leurs droits d'amendement, d'information et d'audition de toute personne dont l'expertise est jugée nécessaire à l'examen du projet de loi et, au besoin, recueillir des témoignages et à ordonner à tout témoin de produire tout papier, livre, registre ou document en sa possession ou sous son contrôle.

Certes, le Comité d'approvisionnement (**Maurice**) comme le Committee of the Whole Assembly de (**Seychelles**) ne disposent pas de personnels propres, dédiés à l'examen du projet de loi de finances, mais ils bénéficient de l'apport et de l'expertise du personnel de l'Assemblée nationale.

Dans tous les cas, la loi de finances fait l'objet de vérification et de contrôle du « Vérificateur aux comptes » publics dont

<sup>379</sup> Voir supra, Section IV, procédure législative.

<sup>380</sup> Article 81-1 des Standing Orders

<sup>381</sup> Voir supra, Chapitre 1 Contexte et cadre de référence, Section 1, paragraphe 2.

le rapport est soumis à l'Assemblée nationale<sup>382</sup>.

## PARAGRAPHE 2 : EXCEPTION À L'ASSENTIMENT LÉGISLATIF BUDGÉTAIRE

Les principes constitutionnels du fonctionnement régulier des institutions de la République et de la continuité du service public conduisent l'exécutif, lorsque les circonstances l'exigent, à passer outre l'assentiment législatif budgétaire pour mettre en œuvre les « dispositions budgétaires » non votées par l'Assemblée.

Aux **Comores**, lorsque l'Assemblée de l'Union « ne s'est pas prononcée dans un délai de soixante jours après l'ouverture de la deuxième session ordinaire, les dispositions du projet [de loi des finances] peuvent être mises en vigueur par ordonnance »<sup>383</sup>.

À **Madagascar**, « faute par une Assemblée [Assemblée nationale et Sénat] de s'être prononcée dans le délai imparti, elle est censée avoir émis un vote favorable sur le texte dont elle a été saisie »<sup>384</sup>.

## SECTION 7 : LA DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE

Longtemps considérée comme une chasse gardée de l'exécutif ou un domaine exclusivement réservé au Chef de l'Etat et, par la même occasion, échappant au contrôle parlementaire, la diplomatie sort progressivement de son lit naturel pour embrasser l'ensemble du champ public au milieu d'une pléiade d'adjectifs : diplomatie parlementaire, climatique, culturelle,

<sup>382</sup> Articles 110 de la Constitution de Maurice et 88 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale des Seychelles.

<sup>383</sup> Article 88 de la Constitution.

<sup>384</sup> Article 47 de la loi organique n° 2004 - 007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances.

écologique, économique, humanitaire, médicale, militaire, parallèle, préventive, scientifique, sportive, etc. Ainsi devenue plurielle, la diplomatie est exercée par différents acteurs, chacun circonscrit son action dans son champ d'intervention et ce, dans le strict respect de la politique étrangère telle que définie et arrêtée par le Gouvernement.

Au-delà, en effet, de l'exercice de ses fonctions classiques de législateur et de contrôleur de l'action gouvernementale permettant à l'Assemblée de garder un œil sur les affaires étrangères (Paragraphe1), les Assemblées parlementaires s'ouvrent à l'international pour institutionnaliser ce que devenue aujourd'hui, la diplomatie parlementaire (Paragraphe2).

## PARAGRAPHE 1 : REGARDS DES ASSEMBLÉES LÉGISLATIVES DANS LA DIPLOMATIE

Il est constant que les Assemblées parlementaires jouent un rôle sans cesse croissant en matière de législation et de contrôle de l'action diplomatique de leurs gouvernements respectifs. Ce rôle s'apprécie au regard de leurs compétences constitutionnelles dans les affaires internationales (A), les autorisations budgétaires qu'elles accordent annuellement à leurs gouvernements (B) et leurs pouvoirs d'information et d'investigation (C).

### La compétence constitutionnelle des parlements en matière internationale.

Les Constitutions des États couverts par l'étude confient à l'Exécutif - et à lui seul- le pouvoir de négocier et de ratifier une législation régionale ou internationale : traité, accord, convention, etc. Aussi, précisent-elles, cependant que l'exécutif ne peut exercer ce droit jusqu'à son terme sans le consentement du législateur - lui seul- habilité à autoriser l'exécutif à ratifier les textes internationaux au bas desquels il a auparavant apposé sa signature.

Quoi qu'aucune des Constitutions des pays de comparaison comme nulle part ailleurs, ne range pas la diplomatie dans la catégorie des domaines de compétences partagée entre l'exécutif et le législatif, force est de constater que le pouvoir législatif est désormais au cœur de la diplomatie stricto-sensu : quelle que soit la procédure internationale suivie, quelle que soit la dénomination retenue (traité, convention, accord, etc.), le pouvoir législatif autorise la ratification présidentielle. L'autorisation de ratification suit le processus législatif normal : dépôt du texte devant l'Assemblée, examen du texte en Commission, puis délibération en séance plénière quand bien même le droit d'amendement parlementaire demeure à cet égard inopérant ; l'Assemblée ne peut que consentir ou désapprouver le texte sans pouvoir l'amender. Il en est de même des propositions de loi des députés tendant à autoriser la ratification, une pratique non interdite expressément mais non encore observée dans les pays de comparaison.

Aux **Comores**, « les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient les dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés ». <sup>385</sup>

À **Madagascar**, « la ratification ou l'approbation de traités d'alliance, de traités de commerce, de traités ou d'accord relatif à l'organisation internationale, de ceux qui engagent les finances de l'État y compris les emprunts extérieurs, et de ceux qui modifient les dispositions de nature législative, de ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, des traités de paix, de ceux qui comportent modification de territoire, doit être autorisée par la loi ». <sup>386</sup>

<sup>385</sup> Article 12 de la Constitution de l'Union des Comores.

<sup>386</sup> Article 137, alinéa 2 de la Constitution.

Aux **Seychelles**, « les traités, accords et conventions à caractère international passés par le Président ou sous son autorité ne lient pas la République que s'ils sont ratifiés par une loi ou par une résolution adoptée à la majorité du nombre total des députés ». <sup>387</sup>

### LES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES.

Lors de l'examen du projet de loi de finances de l'année, l'Assemblée passe en revue les prévisions de dotations budgétaires des services publics et des départements ministériels, y compris celui en charge des affaires étrangères et de la diplomatie. Elle examine à cette occasion le financement de la politique extérieure qu'elle décidera de l'accroître ou de le réduire et infléchir, à bien des égards, la politique extérieure du pays.

### LES POUVOIRS D'INFORMATION ET D'INVESTIGATION

Au-delà de leur compétence législative, les Assemblées parlementaires usent de leurs outils de contrôle, d'information et d'investigation <sup>388</sup> pour recueillir des informations sur les différents dossiers internationaux leur permettant de se forger une conviction sur les événements internationaux et, au besoin, de faire valoir leur position.

La Commission parlementaire en charge des affaires étrangères s'investit de son côté à recueillir les informations liées à la diplomatie et aux questions internationales afin d'apporter ses éléments d'appréciations sur tel ou tel événement régional ou international et si, nécessaire, d'en faire communication aux citoyens et à qui de droit.

## PARAGRAPHE 2 : L'INSTITUTIONNALISATION DE LA DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE.

<sup>387</sup> Article 64, alinéa 4 de la Constitution.

<sup>388</sup> Voir supra, Section V : le contrôle parlementaire.

Par-delà sa fonction législative et de contrôle de l'action gouvernementale sur les questions internationales en particulier, l'implication du législatif dans la diplomatie s'intensifie et s'institutionnalise à travers des partenariats bi et multilatéraux entre les Assemblées et groupements d'Assemblées parlementaires. Il s'agit précisément des groupes d'amitié (A) et des réseaux interparlementaires (B).

### LES GROUPES D'AMITIÉ

À l'origine, les groupes d'amitiés résultaient d'actions individuelles, spontanées entre des parlementaires qui au hasard des rencontres parlementaires et / ou extraparlamentaires décident de se rapprocher, d'entretenir des amitiés pour mieux se connaître et partager leurs expériences mutuelles. Avec le concours du temps, les groupes d'amitié entre des parlementaires de pays différents se structurent et s'institutionnalisent même s'ils n'ont pas encore pris corps dans le corpus des textes qui gouvernent les Assemblées législatives des pays de comparaison.

Désormais, les groupes parlementaires font partie intégrante des organes <sup>389</sup> des Assemblées législatives et deviennent des cadres privilégiés d'une coopération technique interparlementaire qui contribue à l'approfondissement des échanges interparlementaires et au bon fonctionnement des institutions législatives par l'amélioration du travail parlementaire. Bien des groupes d'amitiés effectuent des missions à l'international sur les questions parlementaires et extraparlamentaires, participent à des missions d'observation des élections, à des rencontres scientifiques et sont souvent invités dans les voyages officiels des Chefs d'état. Inversement, elles reçoivent des délégations étrangères dans leur hémicycle. Encore bien souvent, les Présidents des Assemblées parlementaires sont-ils chargés de représenter les chefs d'état à l'étranger, de mener des actions diplomatiques en leur nom et de participer à des négociations diplomatiques.

<sup>389</sup> Cependant, ils n'ont pas de consécration dans les Règlements intérieurs des Assemblées étudiées.

Aux **Comores**, quelques groupes d'amitié avaient été constitués lors des précédentes législatures. Le Bureau de l'Assemblée de l'actuelle législature les avait recomposés.

À **Madagascar**, l'Assemblée nationale compte environ une vingtaine de groupes d'amitié dont les principaux actifs, au cours des douze derniers mois sont : (i) le Groupe d'amitié Chine-Madagascar ; (ii) le Groupe d'amitié parlementaire Inde-Madagascar ; (iii) le Groupe d'amitié Madagascar-Turquie ; (iv) le Groupe D'amitié Parlementaire Madagascar-Maroc <sup>390</sup>.

À l'appui aux groupes parlementaires et à la Commission permanente en charge des relations internationales en particulier et à l'Assemblée nationale dans son intégralité, est instituée au sein de l'administration parlementaire une « direction des Relations Interparlementaires et de la Communication », responsable de la gestion des relations extérieures de l'Assemblée nationale. S'y ajoute un service spécifique, celui de la Coopération Interparlementaire chargé de fournir un soutien administratif aux relations de l'Assemblée nationale avec les Ambassades, les Institutions et organismes internationaux. Il coordonne également les relations interparlementaires et assure la préparation des documents des délégations de l'Assemblée nationale aux réunions des réseaux interparlementaires <sup>391</sup>.

Au cours des douze derniers mois, l'Assemblée nationale a reçu 14 visites de délégations étrangères <sup>392</sup> et a effectué plusieurs déplacements à l'étranger <sup>393</sup>

<sup>390</sup> Source, réponse au questionnaire.

<sup>391</sup> Source, réponses au questionnaire.

<sup>392</sup> Source, réponses au questionnaire.

<sup>393</sup> Il s'agit de : 05 délégations de la FP-SADC, 01 UIP et 05 Parlement Panafricain (rencontre multilatérale) ; 03 de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (rencontre multilatérale) ; Une délégation officielle du Parlement Malagasy pour assister à la Conférence des Parties à Dubaï (COP) (rencontre multilatérale) ; Un voyage d'information, d'échange et de renforcement des capacités des fonctionnaires parlementaires entre le Parlement Malagasy et le Parlement Chinois, en Chine

entrant dans le cadre de la diplomatie parlementaire.

À **Maurice**, l'Assemblée nationale ne compte pas de groupe d'amitié actif<sup>394</sup> mais dispose d'un service de relations internationales et participe aux sessions plénières et réunions des différentes Associations auxquelles elle est membre ou affiliée. Inversement, elle a accueilli trois délégations parlementaires au cours des douze derniers mois et a abrité la 54ème session plénière du SADC Parliamentary Forum<sup>395</sup>.

Aux **Seychelles**, l'Assemblée nationale compte cinq (5) groupes d'amitiés, reçoit plusieurs délégations parlementaires étrangères et participe également aux divers rendez-vous des réseaux de parlementaires<sup>396</sup>.

## LES ORGANISATIONS ET RÉSEAUX INTERPARLEMENTAIRES

Le cadre d'intervention de la diplomatie parlementaire est, à la fois, bilatéral et multilatéral au cœur d'organisations interparlementaires à vocation régionale, continentale et mondiale, ou à vocation thématique.

Aux **Comores**, l'Assemblée de l'Union des Comores est statutairement membre de l'Association des Parlements des États membres de la Commission de l'Océan Indien (AP-COI), du Parlement Arabe (Parlement des États de la Ligue Arabe), du Parlement Panafricain (PAP), de l'African Parliamentary Union (APU), de l'Union Interparlementaire (UIP), de l'Union

(rencontre bilatérale) ; Une réunion de travail de l'AP-COI (rencontre multilatérale) ; Une Conférence du Réseau des Parlementaires Africains pour la lutte contre les flux financiers illicites (APNIFFT), à Nairobi (rencontre multilatérale) ; Une visite officielle de la Présidente de l'Assemblée nationale Malagasy en Algérie (rencontre bilatérale) ; Un Sommet des Présidentes d'Assemblée, à Paris, (rencontre multilatérale). Source, réponses au questionnaire.

<sup>394</sup> Source, réponses au questionnaire.

<sup>395</sup> Idem.

<sup>396</sup> Idem.

Parlementaire des États Membres de l'Organisation de la Conférence Islamique (UPCI), de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF), de l'Assemblée ACP-UE (Afrique-Caraïbe- Pacifique/Union Européenne) et du Parlement International pour la Tolérance et la Paix (PITP)<sup>397</sup>.

À **Madagascar**, l'Assemblée nationale est membre de plusieurs organisations et réseaux parlementaires dont les principaux actifs sont : l'Union interparlementaire (UIP) ; le Réseau des femmes parlementaires ; le Réseau des jeunes parlementaires ; le Réseau des Femmes Africaines Ministres et Parlementaires (REFAMP Madagascar) ; le Réseau Parlementaire Africain sur les Flux Financiers Illicites et la Fiscalité (APNIFFT) ; le Réseau parlementaire sur la justice reproductive ; le Réseau des Parlementaires Africains pour l'Évaluation du Développement (APNODE) ; le Réseau parlementaire de lutte contre le VIH/Sida ; le Réseau parlementaire sur la Banque Mondiale et le FMI ; le Réseau des parlementaires africains contre la corruption (APNAC) ; le Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaire ; le Réseau de l'Action Mondiale des Parlementaires.<sup>398</sup>

À **Maurice**, l'Assemblée nationale est membre ou affiliée de plusieurs Associations Parlementaires tels que : l'Union Interparlementaire ; le Commonwealth Parliamentary Association ; le Commonwealth Parliamentary Association (Africa Region) ; le Commonwealth Association of Public Accounts Committees ; l'Assemblée parlementaire de la Francophonie ; l'Association des Parlements des États membres de la Commission de l'Océan Indien ; le Pan-African Parliament ; le SADC Parliamentary Forum ; le SADC Organisation of Public Accounts Committees ; l'African Caribbean Pacific-European Union Joint Parliamentary Assembly ; le World Trade Organisation et l'International Renewable Energy Agency<sup>399</sup>.

<sup>397</sup> Source, réponses au questionnaire

<sup>398</sup> Idem.

<sup>399</sup> Idem.

Aux **Seychelles**, l'Assemblée nationale est membre de l'Assemblée parlementaire paritaire de l'UE, de l'Association parlementaire du Commonwealth, de l'Union interparlementaire, de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, du Parlement panafricain, du Forum parlementaire de la SADC et de l'Organisation des comités des comptes publics de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADCOPAC), AP-COI<sup>400</sup>.

En définitive, la place qu'occupent les Assemblées nationales des pays de l'étude sur la scène interparlementaire est à l'image de la mondialisation de la vie publique plongeant ces institutions dans une diplomatie parlementaire agissante leur permettant de faire entendre leur voix à l'international.

## SECTION 8 : ÉLÉMENTS DE COMPARAISON

Partout, l'Assemblée nationale vote les lois, contrôle l'action du gouvernement et représente le peuple ; À **Madagascar**, il est spécifié qu'elle évalue, en outre, les politiques publiques.

Cependant, si l'initiative de la révision constitutionnelle est partagée entre l'exécutif et le législatif dans l'ensemble des pays de l'étude, seules les Assemblées législatives des **Comores**, de **Maurice** et des **Seychelles** jouissent du droit de vote d'un projet de loi de révision constitutionnelle pendant que les pouvoirs de l'Assemblée législative de **Madagascar** en la matière se limitent à son droit de pouvoir initier la révision et à celui d'approuver le projet du texte de la révision constitutionnelle aux fins de sa soumission au référendum.

La composition des Assemblées législatives varie d'un pays à l'autre : 35 députés aux **Comores**<sup>401</sup> ; 163 à **Madagascar** ; un

<sup>400</sup> Idem.

<sup>401</sup> Suivant la loi n° 23-002/AU du 06 février 2023, fixant le nombre des circonscriptions électorales de

maximum de 70 à **Maurice** et 35 aux **Seychelles**. Avec la nouvelle législature comorienne qui débute en 2025, le nombre des députés aux **Comores** s'élève à trente-trois (33) députés.

Dans l'espace de l'étude, l'Assemblée de l'Union des Comores présente une particularité singulière : elle comprend théoriquement des députés élus dans les circonscriptions du territoire national et des députés représentant les comoriens établis hors des Comores amorçant ainsi un processus de participation des Comoriens de la diaspora dans la gestion des affaires publiques<sup>402</sup>.

Mais alors que le suffrage universel majoritaire est consacré dans l'ensemble des pays de l'étude pour l'élection des députés, il est d'application absolue aux **Comores** et à **Madagascar** où tous les députés sont élus au suffrage universel direct majoritaire à deux (2) tours pendant qu'il est d'application partielle à **Maurice** aux **Seychelles**, où il est combiné avec le système proportionnel : une partie des membres de l'Assemblée nationale est élue au suffrage universel majoritaire et une autre désignée au scrutin proportionnel.

À **Maurice**, la structure du parlement est de type monocaméral avec un mode de scrutin majoritaire plurinominal. Le système consiste en l'élection de 62 députés élus au scrutin direct et un maximum de huit (8) députés nommés sous le « best loser system ». Chaque électeur a droit à un nombre de voix qui correspond au nombre de sièges à pourvoir dans la circonscription concernée. Les trois candidats par circonscription et deux pour Rodrigues, qui recueillent le plus grand nombre de suffrages sont déclarés élus. Les candidats malheureux ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages sont

l'élection des membres de l'Assemblée de l'Union des Comores, la future législature comprend 33 députés élus dans les circonscriptions du territoire national et 2 députés représentant les comoriens établis hors des Comores.

<sup>402</sup> Notons cependant que malgré la consécration du vote de la diaspora par la Constitution, ce vote n'a pas encore vu le jour.

désignés par une commission électorale comme membres supplémentaires de l'Assemblée pour assurer une répartition ethnique équitable. En cas de vacance d'un siège électif à l'Assemblée nationale en cours de législature, il est procédé à une élection partielle. S'il s'agit d'un siège pourvu par nomination, il est attribué au premier des candidats non élus de la liste.

Cependant, la finalité de la règle de la proportionnalité à **Maurice** et aux **Seychelles** est différente : pendant qu'elle vise à faire participer les minorités ethniques dans la vie parlementaire à **Maurice**, elle favorise pour les mêmes fins les minorités politiques aux **Seychelles**. De plus, la part d'élus proportionnels sont désignés par leurs partis tandis qu'à **Maurice**, il s'agit d'une élection des meilleurs perdants.

Dans l'ensemble des pays de comparaison, le mandat des députés est de cinq (5) ans mais il peut être écourté pour des motifs presque similaires : décès ; dissolution anticipée de l'Assemblée (sauf cas des Comores)<sup>403</sup> ; démission volontaire du député ; inéligibilité postérieure à l'élection ; acceptation par le député de fonctions ou responsabilités incompatibles avec la qualité de parlementaire. Le mandat de cinq ans peut également être prolongé en période de guerre pour une période ne dépassant pas cinq ans mais pour une période de douze mois à la fois ; et en cas d'état d'urgence par voie de proclamation de l'état d'urgence ou suite à une résolution de l'Assemblée soutenue par un vote majoritaire à l'effet que toutes les institutions démocratiques du pays sont menacées de subversion.

**Aux Comores, Madagascar et Seychelles**, la qualité de député se perd également en cas de changement de parti ou groupement de partis politiques au nom duquel le député s'est fait élire (**Comores, Madagascar**) ou désigné à la proportionnelle (**Seychelles**).

Dans ce cas, le parti politique pour lequel le député a été désigné le remplace par

<sup>403</sup> Pour mémoire, aux Comores, l'exécutif ne dispose pas du pouvoir de dissolution de l'Assemblée. Voir, infra, Section V, le contrôle parlementaire.

une notification écrite au Président de l'Assemblée tandis qu'il est remplacé d'office aux **Comores** et à **Madagascar** par son suppléant.

Enfin, le mandat de député peut être écourté par une mesure disciplinaire en cas d'absence non autorisée, par le Président de l'Assemblée nationale, des séances de l'Assemblée pendant une période continue de trois (3) mois au cours d'une session (**Maurice**) ou absence du pays pendant une période continue supérieure à trente (30) jours ou, au cours d'une session de l'Assemblée, pendant une période continue supérieure à quatre-vingt-dix (90) jours alors que l'Assemblée ait été convoquée (**Seychelles**)<sup>404</sup>. Il en est de même à **Madagascar** lorsque le député s'absente au cours de son mandat à la totalité des séances de l'une des deux sessions ordinaires, sans excuse valable admise par l'Assemblée nationale.

Spécifiquement à **Maurice**, le mandat se perd également en cas de condamnation à mort ou à une peine d'emprisonnement excédant douze (12) mois.

Exceptionnellement à **Maurice** et aux **Seychelles**, au contraire des **Comores** et de **Madagascar**, le mandat de l'Assemblée nationale venu à terme peut être prorogé en cas de guerre ou de situation d'urgence. Aussi, l'Assemblée dissoute peut-elle être restaurée pour les mêmes circonstances aussi bien à **Maurice** qu'aux **Seychelles**.

Dans tous les cas de fin normal du mandat de l'Assemblée nationale ou de dissolution anticipée <sup>405</sup>, des élections générales sont organisées de façon à épargner le pays d'un vide parlementaire préjudiciable à l'équilibre des pouvoirs et au fonctionnement régulier des institutions de la République. Elles ont lieu respectivement aux **Comores** et à **Madagascar** soixante (60) et quarante (40) jours avant l'expiration du mandat ou

<sup>404</sup> Sauf, bien entendu, lorsque le Président de l'Assemblée a autorisé le député par écrit à s'absenter pour un motif valable

<sup>405</sup> Pour mémoire, le Président de l'Union des Comores ne dispose pas du droit de dissolution de l'Assemblée de l'Union.

Conditions d'éligibilité	COMORES	MADAGASCAR	MAURICE	SEYCHELLES
	<p>Etre de nationalité comorienne par filiation;</p> <p>- Etre âgé de 25 ans révolus au jour du dépôt de leur candidature ;</p> <p>- Jouir des droits civils et politiques, des facultés intellectuelles et mentales;</p> <p>Etre inscrit sur la liste électorale;</p> <p>Savoir lire et écrire parfaitement deux, des langues officielles ;</p> <p>Avoir résidé d'une manière permanente sur le territoire au cours des six (6) mois précédant l'élection ;</p> <p>Déposer entre les mains du Trésorier-payeur Général de l'Union une caution fixée à cinq cent mille (500.000) francs comoriens</p>	<p>- Etre de nationalité malagasy ;</p> <p>- Etre domicilié sur le territoire de la République de Madagascar - Etre âgé de 21 ans révolus à la date du scrutin ;</p> <p>- Jouir de tous ses droits civils et politiques ;</p> <p>- Etre inscrit sur une liste électorale ;</p> <p>- N' avoir jamais été condamné pour crime ou délit sauf pour les infractions prévues par les articles 319 et 320 du Code pénal à moins que ces infractions soient connexes ou concomitantes à des délits de conduite en état d'ivresse ou des délits de fuite ;</p> <p>- Avoir rempli ses obligations fiscales;</p> <p>- S' être acquitté de tous les impôts et taxes exigibles de toute nature ;</p> <p>- Avoir rempli ses obligations en matière de déclaration de patrimoine ;</p>	<p>- Etre citoyen du Commonwealth;</p> <p>- Avoir 18 ans au moins ;</p> <p>- Avoir résidé à Maurice pendant une période ou des périodes d'une durée totale d'au moins 2 ans avant la date de son investiture à l'élection ;</p> <p>Avoir résidé à Maurice pendant une période d'au moins 6 mois immédiatement avant cette date ;</p> <p>- Etre capable de parler et de lire l'anglais avec un degré de compétence suffisant pour lui permettre de prendre une part active aux délibérations de l'Assemblée, sauf cas d' incapacité ou pour toute autre cause physique -</p>	<p>- Etre de nationalité seychelloise ;</p> <p>- Etre inscrits sur les listes électorales- - - -</p> <p>- Ne pas exercer aucune autre fonction, même par</p>

dans les soixante (60) jours qui suivent la dissolution à **Maurice**.

Partout, les conditions d'éligibilité sont presque identiques car liées aux mêmes critères : nationalité, âge, enrôlement dans les listes électorales, jouissance des droits civils et politiques, résidence sur le territoire nationale, caution financière.

À **Madagascar**, le potentiel candidat doit, en outre, remplir ses obligations fiscales de toute nature comme à **Maurice** où il doit être capable de parler et de lire l'anglais avec un degré de compétence suffisant pour lui permettre de prendre une part active aux délibérations de l'Assemblée, sauf cas d'incapacité pour cause de cécité ou pour toute autre cause physique.

À l'exception de **Maurice** où la qualité de député est compatible avec la fonction ministérielle, le mandat parlementaire est, partout, incompatible avec la qualité de ministre, de tout mandat électif et nominatif,

d'actionnaire ou associé à une entreprise privée et la qualité d'employé d'un État tiers.

Le régime des sessions parlementaires est, partout, régi par la Constitution qui distingue les sessions ordinaires et extraordinaires (**Comores et Madagascar**) et inaugurales (**Madagascar, Maurice et Seychelles**) pendant qu'aux **Comores**, la session inaugurale de la nouvelle législature coïncide avec la session ordinaire d'avril.

Les sessions extraordinaires comme celles inaugurant la nouvelle législature sont, partout, convoquées par le Président de la République pendant que les sessions ordinaires sont convoquées par le Président de l'Assemblée nationale.

Aux **Comores** et à **Madagascar** la fixation de l'ordre du jour des sessions ordinaires est partagée entre l'exécutif et le législatif pendant qu'elle est, aux **Seychelles**, arrêtée par le Président de l'Assemblée nationale après consultation

du Président de la République et du chef de l'opposition.

Dans l'ensemble des pays de l'étude, les Assemblées législatives sont structurées en organes administratifs assurant les fonctions d'administration de l'Assemblée et en organes législatifs beaucoup plus investis dans le processus législatif.

L'Assemblée est dirigée par un Bureau aux **Comores** et à **Madagascar** - composé de députés- placé sous l'autorité directe du Président de l'Assemblée nationale. À **Maurice** et aux **Seychelles** c'est le *Speaker* en lien avec le Clerk qui jouent ce rôle, appuyés par des Commissions parlementaires pour avis ou suggestions, le cas échéant.

Tous élus par leurs pairs à bulletin secret pour la durée de la mandature (5ans), les Présidents des Assemblées législatives des pays de l'indianocéanie dirigent les services administratifs et financiers de l'Assemblée nationale, président aux délibérations de la séance plénière dont ils assurent la police, ordonnent le budget de l'Assemblée nationale et représentent l'Assemblée nationale partout où besoin est. Ils peuvent être destitués par leurs pairs à la majorité qualifiée des deux tiers (2/3) des membres composant l'Assemblée nationale.

Mais, alors qu'aux **Comores** et **Maurice**, le Président de l'Assemblée nationale participe au vote en séance plénière avec voix prépondérante (casting vote), à **Madagascar** et aux **Seychelles**, le Président de l'Assemblée nationale s'abstient. Sauf nécessité de départager les voix (cas de ballottage), il est tenu d'exercer son droit de vote avec voix prépondérante.

L'essentiel du travail parlementaire est réalisé par diverses Commissions permanentes (**Comores** et **Madagascar**) ou Comités aux **Seychelles**, tous élus au début de la législature. Leur nombre varie d'un pays à l'autre : 4 aux **Comores** ; 32 à **Madagascar** ; 6 à **Maurice** et 2 aux **Seychelles** où coexistent des Comités spéciaux, eux aussi, constitués au début

de la législature. A Maurice, l'essentiel du travail se fait en plénière.

Les Commissions permanentes ou Comités sont constitués proportionnellement à l'importance numérique des groupes parlementaires (majorité / opposition) à **Madagascar**, **Maurice** et **Seychelles** pendant qu'aux **Comores** le critère de l'insularité l'emporte<sup>406</sup> : chaque Commission comporte nécessairement des députés de l'ensemble des Iles (Gde-Comores, Anjouan et Mohéli) suivant la répartition opérée par le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

Les lois sont discutées au sein de Commissions permanentes thématiques aux **Comores** et à **Madagascar** tandis qu'à **Maurice** elles sont examinées dans le format de la plénière siégeant en Commission et aux **Seychelles** via la Commission des lois, après lecture et débat général en plénière.

Aux **Comores**, un député ne peut s'inscrire que dans une (1) seule Commission permanente alors qu'à **Madagascar**, le député doit nécessairement s'inscrire dans trois (3) Commissions différentes. Le champ d'action de ces Commissions ou Comités ainsi que leur dénomination varient d'un pays à l'autre, mais couvrent partout l'ensemble des secteurs de la vie publique.

Aux **Seychelles**, on relève l'existence de deux organes spécifiques : Le « Comité des assurances gouvernementales » chargé de vérifier et d'évaluer l'état de mise en œuvre des promesses et engagements faits par l'Exécutif devant l'Assemblée nationale (Président de la République, Ministres, Directeurs généraux et Présidents des Conseils d'administration) ;

Le « Caucus parlementaire des femmes » un groupe unifié de femmes parlementaires exclusivement travaillant ensemble, indépendamment de leurs affiliations politiques respectives, pour (i) garantir l'égalité pour tous en particulier les femmes, les enfants et les personnes

<sup>406</sup> La pratique parlementaire révèle par ailleurs que le fait politique est pris en compte dans la composition des Commissions permanentes.

vulnérables ; (ii) veiller sur les lois des Seychelles sensibles au genre et aux enfants ; (iii) offrir aux femmes l'occasion d'échanger et d'assurer la fertilisation croisée des idées, (iv) former des plates-formes collectives sur des politiques et des actions particulières et de se soutenir mutuellement sur des questions et des domaines d'intérêt commun.

À **Maurice** et à **Madagascar**, on retrouve également un Comité spécialement dédié au genre dénommé « Groupe parlementaire sur le genre » qui, à l'inverse des **Seychelles**, est composé à égalité homme / femme et à la représentation proportionnelle des partis politiques.

Les modes d'organisation et de fonctionnement des Commissions permanentes / Comité se distinguent et s'approchent à la fois : ils sont dirigés par un Président élu soit en leur sein parmi les membres de la Commission (**Comores**, **Seychelles**), soit en séance plénière par l'ensemble des députés (**Madagascar**)

À **Madagascar**, au moins une Commission permanente est de droit présidée par le groupe parlementaire de l'opposition, pendant qu'aux **Seychelles** le chef de l'opposition préside habituellement le Comité des finances et des comptes publics, **Comores** ne faisant pas mention de telles dispositions.

Parallèlement à ces organes, les députés se regroupent par affinité politique et participent indépendamment de leurs aires idéologiques et politiques à la vie parlementaire. Ils disposent de secrétariats administratifs tantôt pris en charge par eux-mêmes (**Comores**, **Madagascar**) tantôt par le budget de l'Assemblée nationale (Seychelles).

Au même titre que tous les députés, ils disposent, à égalité, du droit d'initiative parlementaire (proposition de loi, amendement) et participent aux travaux législatifs tant en commissions permanentes ou comités qu'en séance plénière.

La procédure législative est presque identique : dépôt du texte devant le

Conseil des Ministres (initiative gouvernementale) ou, pour les initiatives parlementaires, devant le bureau de l'Assemblée (**Comores** et **Madagascar**) ou celui du Clerk (**Maurice** et **Seychelles**) qui les communique au gouvernement pour avis avant de les soumettre à l'Assemblée nationale dans les délais requis par la Constitution.

Le texte soumis à l'Assemblée passe, au préalable, sous le filtre du Secrétaire général de l'Assemblée (**Maurice**) ou de la Conférence des Présidents (**Comores**, **Madagascar**) avant de faire l'objet d'un débat général en plénière à **Maurice** ou aux **Seychelles**, après avoir été examiné par le Comité d'examen des Lois, avant d'être envoyé en séance plénière pour discussion sous format de Commission (Committee of the Whole Assembly) qui le discute article par article avant de l'adopter en plénière. Ces Commissions qui examinent le fond des textes sont : la plénière siégeant en Commission à **Maurice** et la Commission des lois aux **Seychelles**. Il est partout établi un rapport des conclusions et amendements des députés soumis au vote de la séance plénière à l'issue duquel la loi est communiquée au Président de la République pour promulgation (**Comores**, **Madagascar**) ou assentiment (**Maurice**, **Seychelles**).

Aux **Comores**, **Madagascar**, **Maurice** et **Seychelles**, le Président peut sursoir à l'assentiment de la loi pour demander une deuxième délibération de la loi mais elle est d'office différée aux **Comores** et à **Madagascar** s'agissant des lois organiques à l'égard desquelles le juge constitutionnel se prononce sur leur conformité à la Constitution préalablement à la promulgation.

Contrairement aux **Comores** et à **Madagascar** où la Constitution ne tire pas les conséquences de droit en cas de défaut de promulgation au-delà du délai requis, aux **Seychelles**, si le Président de la République refuse son assentiment à la loi définitivement votée, il est réputé l'avoir donné au terme du second round de la navette, et la loi entre en vigueur de plein

droit pendant qu'à **Maurice**, il s'expose à une révocation par la majorité des membres de l'Assemblée, sur proposition du Premier-ministre<sup>407</sup>.

Le contrôle parlementaire occupe une place privilégiée dans le fonctionnement et l'organisation des Assemblées législatives, ainsi que dans leurs rapports avec les exécutifs respectifs : il est consacré par l'ensemble des Constitutions des pays de l'étude et les Règlements intérieurs lui réservent des chapitres entiers traitant de ses moyens et instruments d'exercice (révocation<sup>408</sup> de l'exécutif, questions orales, questions d'actualité avec ou sans débat, adresse du Président de la République, déclaration de politique générale, Commission d'enquête et de contrôle, investigations, etc.). Les Seychelles prévoient même que des membres puissent interroger d'autres membres s'ils ont en charge un domaine de responsabilité.

Dans l'accomplissement de sa mission d'aiguilleur de l'exécutif, l'institution législative bénéficie, dans l'ensemble des pays de l'Indianocéanie, des moyens humains, matériels et financiers nécessaires, peut auditionner toute personne jugée utile d'entendre, se faire communiquer les documents et pièces nécessaires à l'exercice du contrôle et de, surcroît, recourir aux forces de l'ordre ou requérir des témoins sous serment (**Maurice** et **Seychelles**) ou encore mandater une Commission rogatoire chargée d'interroger un témoin à l'étranger (**Seychelles**).

Le contrôle parlementaire ne se limite pas seulement à la gestion des services publics placés sous l'autorité du gouvernement, il déborde également sur la diplomatie, l'un des domaines régaliens de l'État, longtemps considérée comme échappant au contrôle parlementaire. Désormais, l'institution législative développe, à son tour, la diplomatie parlementaire bi et multilatérale.

<sup>407</sup> Articles 46.2 et 30.2 de la Constitution.

<sup>408</sup> Pour mémoire, l'Assemblée de l'Union des Comores ne dispose pas du droit de révocation du Chef de l'exécutif qui est à la fois le Président de la République.

Sans exception, les Assemblées législatives des pays de l'étude s'inscrivent dans une dynamique de diplomatie parlementaire vis-à-vis des Assemblées de pays étrangers Sud-sud et Nord-sud et adhèrent bien volontiers dans des Associations parlementaires régionales, internationales ou à vocation linguistique.

Encore bien souvent, les Présidents des Assemblées parlementaires des pays de l'Indianocéanie, sauf à Maurice, accompagnent-ils leurs Chefs d'États respectifs à des missions à l'étranger ou se voient confier par eux la mission de conduire des négociations relevant des relations internationales. À leur gré, ils invitent des délégations étrangères, leur cèdent pour la circonstance l'hémicycle, ce haut lieu de la souveraineté et de la représentation nationale et accueillent des forums scientifiques ou culturels.

Par-dessus les spécificités historiques, sociales, culturelles ou les limites institutionnelles et budgétaires propres à chacun d'eux, la diversité des textes qui les organisent et les structurent, les Assemblées législatives des pays couverts par l'étude présentent autant de similitudes que de divergences, également perceptibles dans l'analyse de leur rôle de « Représentation » du peuple.



# LA REPRÉSENTATION

Les parlements sont par essence l'espace d'expression de la souveraineté populaire à travers ce qui est parfois nommé « la représentation nationale ». Si l'Assemblée est l'image politique d'un pays à un moment donné, les députés qui la composent sont le reflet des choix des électeurs des circonscriptions qui les ont élus.

La représentation de la population au sein d'une Assemblée va de ce fait dépendre des systèmes et mécanismes électoraux qui transforment le vote des citoyens en sièges.

À titre individuel, le député membre d'une Assemblée est à la fois le représentant de sa circonscription et de la Nation toute entière. Au cœur de cette double représentation se trouve un paradoxe qui veut que le député, alors même qu'il représente sa circonscription, rends compte de son action à ses électeurs, s'inspire des échos de son terrain pour alimenter son travail national, défend les intérêts de sa région dans les politiques publiques, n'est en théorie pas en mesure d'être lié juridiquement par un mandat impératif qui en émanerait. Celui-ci étant généralement explicitement interdit dans les textes mêmes des constitutions<sup>409</sup>. Dit autrement, le député élu reçoit mandat de sa circonscription pour représenter la Nation toute entière.

Certes, le député est élu dans une circonscription électorale -géographiquement circonscrite- par des électeurs numériquement comptés, mais il n'est pas leur porte-parole, ni le défenseur de leurs intérêts, encore moins le représentant d'un groupe politique ou socio-professionnel quelconque duquel il recevrait des injonctions à agir dans tel ou tel sens. Le mandat impératif est donc nul ce qui signifie que les députés, représentants de la Nation, se déterminent librement dans l'exercice de leur mandat sans être prisonniers d'intérêts locaux ou catégoriels<sup>410</sup>.

Mais comme nous le verrons plus loin<sup>411</sup>, le député entretient des relations régulières avec sa circonscription électorale, reçoit ses électeurs, écoute leurs doléances, fait remonter leurs préoccupations au niveau des décideurs et devient de fait le porte-parole et défenseur des intérêts locaux ou socio-professionnels.

Être député, c'est donc exercer un mandat : bien des Constitutions dans le monde en général et dans l'espace de l'étude en particulier, disposent que la souveraineté appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants élus et par la voie du référendum.

<sup>409</sup> Aux Comores, l'article 68, alinéa 2 de la Constitution dispose que : « Tout mandat impératif est nul » pendant qu'en Madagascar, l'article 71 de la Constitution dispose que « [...] le député exerce son mandat suivant sa conscience et dans le respect des règles d'éthique [...] ».

<sup>410</sup> Article 71 de la Constitution sus reproduit.

<sup>411</sup> Cf. Infra, Section 2 : Rôle de représentation de l'élu et lien avec sa circonscription.

Représenter le peuple est ainsi un rôle que se partagent l'Assemblée en tant qu'institution et chaque député individuellement, dans une complémentarité faite de cadres légaux et réglementaires (lois et systèmes électoraux ; rôle de l'opposition; initiatives des Assemblées favorisant l'inclusion de la population dans les processus législatifs et dans la vie parlementaire; l'implication des médias et de la société civile dans le contrôle du travail parlementaire, ...) et de mesures formelles et informelles (permanences des députés ; gestion des doléances des citoyens ; réunions publiques; visites de terrain; invitations au parlement...)

Aux **Comores**<sup>412</sup> et à **Madagascar**<sup>413</sup> la fonction de représentant de la Nation conférée au député est expressément consacrée par la Constitution pendant qu'elle se présume à **Maurice** et aux **Seychelles**<sup>414</sup>.

Par conséquent, l'institution législative est « représentative » du peuple. Non pas parce qu'elle doit nécessairement ressembler à ce peuple dans ses différentes composantes mais parce qu'elle est précisément habilitée par la Constitution à agir et à disposer pour le peuple souverain, dont elle est l'émanation, et donc l'image. Il s'agit précisément de la démocratie représentative dans laquelle le peuple élit des représentants qui exercent le pouvoir politique en son nom.

Dans les pays de l'étude la démocratie représentative s'exerce concurremment avec l'impératif de mettre à la disposition des citoyens les moyens de débattre, d'exprimer leur avis et de peser dans les

<sup>412</sup> - Article 3 de la Constitution : La souveraineté appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice ».

- Article 68 de la même Constitution : « les membres de l'Assemblée de l'Union sont des Députés. Ils représentent la Nation. Tout mandat impératif est nul ».

<sup>413</sup> Article 5 de la Constitution : « la souveraineté appartient au peuple, source de tout pouvoir, qui l'exerce par ses représentants élus au suffrage universel direct ou indirect, ou par la voie du référendum. Aucune fraction du peuple, ni aucun individu ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté ».

<sup>414</sup> Voir chapitre précédent.

décisions les concernant au moyen de la démocratie participative<sup>415</sup>.

Il sied alors de s'interroger sur la façon dont la représentation s'organise pour couvrir ou non les différentes composantes de la société (Section 1), la façon dont l'élu assume la fonction de représentation et notamment à travers l'entretien ou non de relations structurées avec sa circonscription (Section 2) et comment les électeurs peuvent ou non participer à la vie parlementaire à travers leurs représentants (Section 3).

## SECTION 1 : PROBLÉMATIQUE DE LA REPRÉSENTATION DES DIFFÉRENTES COMPOSANTES DE LA SOCIÉTÉ DANS LA VIE PARLEMENTAIRE

Il est communément admis qu'en démocratie, le pouvoir est exercé par ou avec l'appui d'une majorité parlementaire représentative du peuple et élue par lui au suffrage universel direct ou indirect. Pourtant, ce postulat se heurte à la question récurrente de la représentation des minorités qui, elles aussi, sont dépositaires de la souveraineté. Se pose alors la problématique de la prise en compte de leurs aspirations ainsi que du mode de scrutin (Paragraphe 1) capable de concilier le fait majoritaire inhérent à toute démocratie représentative et la représentation des minorités politiques, ethniques et d'autres groupes souvent marginalisés dans la représentation populaire tels que les femmes, les jeunes, les personnes vivant avec handicap ou encore les nationaux résidant à l'étranger. L'espace de l'étude confronté à la même problématique offre de réponses variables suivant les pays (Paragraphe 2).

<sup>415</sup> Voir infra. Section 1

## PARAGRAPHE 1 : LE SYSTÈME ÉLECTORAL

Le système électoral ou, encore régime électoral, désigne l'ensemble du processus électoral qui permet de transformer les suffrages exprimés en sièges pour le scrutin de liste ou en élus pour les élections uninominales. Il s'agit plus spécifiquement des modes de scrutin majoritaire, des scrutins proportionnels et des modes de scrutin mixte avec leurs variantes respectives dont l'examen dépasse le cadre de la présente étude.

Le mode de scrutin influe sur le système de représentation et de représentativité des différentes composantes de la société en ce qu'il détermine la manière dont votent les électeurs, la transcription des voix en sièges et, de fait, le fonctionnement du système politique dans une démocratie représentative.

Le mode de scrutin majoritaire à un (1) ou deux (2) tour (s) confie le pouvoir politique et la gestion des affaires publiques au candidat ou liste de candidats ayant recueilli la majorité des suffrages exprimés (50+1%) sans tenir compte des voix recueillies par les partis politiques ayant obtenu moins de la majorité des suffrages.

Lorsqu'il est à un tour, le candidat en tête de peloton est proclamé élu même s'il n'atteint pas la majorité absolue des suffrages exprimés. À l'inverse, s'il est à deux tours, le député est forcément élu avec une majorité absolue de suffrages exprimés.

La finalité du scrutin majoritaire est généralement de dégager une majorité forte et uniforme, susceptible de gouverner sans entraves, à l'exclusion des groupes minoritaires.

Faisant des carences du scrutin majoritaire sa vertu, le scrutin proportionnel répartit les sièges entre plusieurs formations politiques, proportionnellement à leur poids électoral.

La finalité du scrutin proportionnel est de permettre une représentation de toutes les

tendances du corps électoral, tout particulièrement les minorités, à l'opposé du scrutin majoritaire.

Le système mixte combine le fait majoritaire et proportionnel : une partie des membres de l'Assemblée est élue au suffrage universel direct, une autre au scrutin proportionnel, voire un mix entre les deux modèles, intégré dans le calcul même de la répartition des sièges.

Il est à noter qu'il existe de multiples variantes limitant ou amplifiant l'effet proportionnel (seuils de représentativité ; conditions d'éligibilité ; méthodes arithmétiques des clés de répartition des sièges...).

## PARAGRAPHE 2 : LES SYSTÈMES ÉLECTORAUX ET LA REPRÉSENTATION DANS L'ESPACE DE L'INDIANOCÉANIE<sup>416</sup>.

Aux **Comores** et à **Madagascar**, les députés sont élus au suffrage universel majoritaire tandis qu'à **Maurice** et aux **Seychelles**, les députés sont élus pour partie au suffrage universel majoritaire et pour partie à la proportionnelle, consacrant ainsi le système électoral mixte.

À **Maurice**, la proportionnalité se joue en faveur de la représentation des Communautés pendant qu'aux **Seychelles** elle donne aux partis politiques le pouvoir de désigner discrétionnairement 10 députés sur les 35 à charge pour eux d'utiliser ce pouvoir pour compenser les catégories de la population sous-représentées ou non.

Le scrutin uninominal majoritaire présente néanmoins une variété au sein de l'espace de l'étude : un (1) tour seulement à **Madagascar** où le candidat ayant obtenu le plus de voix est proclamé élu et en cas d'égalité de voix le plus âgé est présumé élu alors qu'aux **Comores** l'élection est à

<sup>416</sup> Voir supra, Chapitre 2, Section 2, paragraphe 1, Composition de l'Assemblée nationale.

deux (2) tours au terme desquels le candidat ayant obtenu la majorité absolue (50+1%) est proclamé élu et, en cas d'égalité de voix, est présumé vainqueur celui qui a été le mieux représenté dans la circonscription, c'est-à-dire, « le candidat ayant remporté le vote dans la majorité des bureaux de vote de sa circonscription ».<sup>417</sup>

Il découle de cette présentation que **Maurice** et **Seychelles** organisent des modes de scrutins favorables à la représentation des communautés à **Maurice** ou politiques aux **Seychelles** contrairement des **Comores** et de **Madagascar** où, tous les aspirants à la vie parlementaire concourent à égalité sans faveur, ni avantage spécifiquement accordé à telle ou telle catégorie de la population.

Nulle part dans l'espace de l'étude, il n'existe pas de mécanismes formels instituant des quotas en faveur des femmes, des jeunes ou des personnes vivant avec handicap malgré quelques initiatives législatives non abouties : aux **Comores**, la loi instituant le quota de trente pour cent (30%) au profit des femmes aux fonctions électives et nominatives n'a, à ce jour, pas été promulguée, comme à **Madagascar** où la loi sur la participation politique des femmes visant à introduire l'égalité femme-homme aux fonctions nominatives et électives a été déclarée inconstitutionnelle par la Haute Cour Constitutionnelle.

Partout, néanmoins, l'opposition parlementaire est formellement reconnue et représentée dans la vie parlementaire soit parce qu'elle a pu arracher des sièges lors de l'élection (**Comores, Madagascar**), soit parce que la combinaison des modes de scrutins majoritaire et proportionnel lui a permis d'obtenir des sièges proportionnellement aux scores réalisés (**Maurice et Seychelles**).

<sup>417</sup> Article 5 de la loi organique n° 23-004/AU du 02 mars 2023 relative à l'élection des députés de l'Assemblée de l'Union des Comores et de son Président.



Assemblée nationale de l'Union des Comores

Aux **Comores**, « l'opposition politique est reconnue [...]. Elle exerce librement ses activités, dans les limites imposées par la loi »<sup>418</sup>. Elle dispose d'un statut prescrit par la Constitution<sup>419</sup> et consacré par voie législative<sup>420</sup>. La législature en cours ne compte aucun député de l'opposition<sup>421</sup>, même si deux députés « ont adopté une posture d'opposition à la majorité parlementaire »<sup>422</sup>.

Sur les trente-trois (33) députés composant l'Assemblée de l'Union, celle-ci compte six (6) femmes.

Au regard du Règlement intérieur, l'opposition s'organise en groupe parlementaire et participe en tant que tel - proportionnellement à son importance numérique- à la Conférence des Présidents<sup>423</sup> à toute

<sup>418</sup> Article 36 de la Constitution.

<sup>419</sup> Articles 36 et 89 de la Constitution.

<sup>420</sup> Loi n° 22-018/AUC portant statut de l'opposition et loi n° 22-019/AUC modifiant la loi n°13-010/AUC du 21 novembre 2013 portant organisation et fonctionnement des partis et groupements des partis politiques en Union des Comores

<sup>421</sup> Pour mémoire, l'opposition politique nationale avait boycotté les dernières élections législatives.

<sup>422</sup> Source : réponse au questionnaire.

<sup>423</sup> Article 32 du Règlement intérieur de l'Assemblée de l'Union : « la Conférence des présidents est composée : du Président de l'Assemblée ; des Vice-présidents ; des Présidents des Commissions et, s'il y a lieu, des Présidents des Commissions spéciales ; des **Présidents des Groupes parlementaires** ».

Commission spéciale<sup>424</sup> ou d'information, d'enquête et de contrôle<sup>425</sup> et dispose à égalité du temps de parole avec le groupe parlementaire de la majorité<sup>426</sup>.

Présentement, « jusqu'à l'avènement de l'actuel gouvernement nommé le 09 mai 2022 tous les députés membres de l'Assemblée de l'Union se réclamaient de la majorité présidentielle. Par la suite, deux députés issus d'un parti politique qui n'est plus représenté au gouvernement ont adopté une posture d'opposition à la majorité parlementaire. Toutefois ils occupent toujours les mêmes responsabilités qu'auparavant au sein de l'Assemblée »<sup>427</sup>.

À Madagascar, l'opposition politique est également garantie par la Constitution<sup>428</sup> et consacrée par une législation qui lui est spécialement dédiée<sup>429</sup>.

Celle-ci distingue l'opposition parlementaire incarnée par les députés qui s'identifient comme tels et se déclarent opposants à la

<sup>424</sup> Article 21, alinéa 3 du Règlement intérieur : « les Commissions spéciales sont composées de cinq (5) membres désignés à la **représentation proportionnelle des groupes parlementaires** ».

<sup>425</sup> Article 67 alinéa 7 du Règlement intérieur : « la Commission d'Information, d'Enquête et de Contrôle comprend cinq (5) Membres désignés à la **représentation proportionnelle des groupes composant l'Assemblée de l'Union** ».

<sup>426</sup> Article 63 de la Constitution.

<sup>427</sup> Réponse au questionnaire.

<sup>428</sup> Article 14 de la Constitution : « [...] les partis et organisations politiques concourent à l'expression du suffrage. La Constitution garantit le droit d'opposition démocratique.

Après chaque élection législative, les groupes politiques d'opposition désignent un chef de l'opposition. A défaut d'accord, le chef du groupe politique d'opposition ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages exprimés lors du vote est considéré comme chef de l'opposition officiel.

Le statut de l'opposition et des partis d'opposition, reconnu par la présente Constitution et leur donnant notamment un cadre institutionnel pour s'exprimer, est déterminé par la loi ».

<sup>429</sup> Loi n° 2021- 006 du 27 mai 2021 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 2011-013 du 09 septembre 2011 portant Statut de l'opposition et des partis d'opposition.

majorité présidentielle d'une part et, d'autre part, l'opposition extra-parlementaire désignant tout parti politique légalement constitué, non représenté à l'Assemblée et se réclamant officiellement opposé à la politique de la majorité présidentielle.

L'opposition parlementaire est présidée par le Chef de l'opposition désigné par ses pairs députés, en leur sein, par voie consensuelle<sup>430</sup>. Mais, « à défaut d'accord, le Chef du groupe parlementaire formé par le parti politique d'opposition ou par le groupe de partis politiques légalement constitué avant les élections législatives et ayant obtenu le plus grand nombre de Députés lors du vote au titre des dites élections est considéré comme Chef de l'opposition officielle »<sup>431</sup>.

Le Chef de l'opposition bénéficie du « droit à l'accès aux médias publics dans l'accomplissement de sa mission [...] ; droit de prendre la parole pour une durée de quinze minutes lors des séances réservées aux questions au Gouvernement; droit de recevoir ou d'être reçu par les missions diplomatiques accréditées à Madagascar et les personnalités étrangères en visite à Madagascar; droit de participer aux missions intérieures et extérieures qu'exige le travail parlementaire ». Il ouvre le ballet des séances plénières des questions orales au gouvernement : « la première question est, de droit, attribuée, pour une durée de quinze minutes, au Chef de l'opposition »<sup>432</sup>.

Collégalement, l'opposition parlementaire est représentée au sein du Bureau de l'Assemblée nationale par un de ses membres en qualité de vice-président<sup>433</sup> ; préside au moins une (1) des Commissions permanentes<sup>434</sup> ; elle assume de droit la fonction de Président ou de Rapporteur

<sup>430</sup> Article 6, nouveau de la loi susvisée.

<sup>431</sup> Idem.

<sup>432</sup> Article 169 du Règlement intérieur.

<sup>433</sup> Articles 78 de la Constitution et 14 du Règlement intérieur.

<sup>434</sup> Idem.

d'une Commission d'information<sup>435</sup> ou d'enquête<sup>436</sup>.

L'opposition parlementaire est de droit membre de la Conférence des Présidents<sup>437</sup> et participe ainsi à l'organisation de l'agenda de la session et des séances plénières pour lesquelles « [...] trois jours de séance par mois sont réservés à un Ordre du Jour arrêté par l'Assemblée à l'initiative des Groupes d'opposition ainsi qu'à celle des Groupes minoritaires »<sup>438</sup>. Il en est de même du temps de parole qui lui est généralement réservé au cours des séances plénières<sup>439</sup> et spécifiquement pour

<sup>435</sup> Article 182 du Règlement intérieur : « [...] Une mission composée de deux membres doit comprendre un Député appartenant à un groupe d'opposition. Une mission composée de plus de deux membres doit s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée. [...]. La fonction de Président ou de Rapporteur revient de droit à un Député appartenant à un groupe d'opposition, si ces fonctions ne sont pas exercées par la même personne. [...]

<sup>436</sup> Article 179 du Règlement intérieur : « le Bureau des Commissions d'enquête comprend un Président, deux Vice-Présidents, un Rapporteur, un Rapporteur-adjoint et deux secrétaires. Les nominations ont lieu en s'efforçant de reproduire la configuration politique de l'Assemblée et d'assurer la représentation de toutes ses composantes.

La fonction de Président ou de Rapporteur revient de droit à un Député appartenant à un Groupe d'opposition ».

<sup>437</sup> Article 58 du Règlement intérieur.

<sup>438</sup> Idem.

<sup>439</sup> Article 59 du Règlement intérieur [...] Un temps minimum est attribué à chaque groupe, ce temps étant supérieur pour les groupes d'opposition. Le temps supplémentaire est attribué à 60 % aux Groupes

les séances plénières consacrées au débat du rapport d'exécution de la politique générale du gouvernement.<sup>440</sup>

À Maurice, l'opposition est reconnue par la Constitution<sup>441</sup> qui détermine les conditions de désignation et de révocation de son Chef qui l'incarne à l'intérieur comme à l'extérieur de la vie parlementaire.

Sur les soixante-sept (67) membres composant l'Assemblée nationale actuelle, celle-ci compte : deux (2) députés de l'opposition ; douze (12) femmes et huit (8) députés âgés de 30 à 40 ans au moment de l'élection en Novembre 2024.

Le Chef de l'opposition est désigné par le Président de la République au sein du parti politique d'opposition numériquement important à l'Assemblée nationale ; le cas échéant, il désigne le député qui lui semble apte à acquérir la confiance des députés de l'opposition<sup>442</sup>.

d'opposition et réparti entre eux en proportion de leur importance numérique [...] ».

<sup>440</sup> Article 166 du Règlement intérieur : « [...] Pour le débat auquel donne lieu la présentation par le Gouvernement du rapport d'exécution de son programme, mentionné à l'alinéa précédent, la Conférence des Présidents fixe le temps global attribué aux Groupes et aux Députés n'appartenant à aucun Groupe. Le temps imparti aux groupes est attribué pour moitié aux Groupes de l'opposition. Il est ensuite réparti entre les autres Groupes en proportion de leur importance numérique. Chaque groupe dispose d'un temps minimum de dix minutes ».

<sup>441</sup> Article 26 de la Constitution.

<sup>442</sup> Article 73 de la Constitution : « [...] »



Assemblée nationale de Maurice

Suivant le principe du parallélisme des formes, le Président de la République qui nomme ce Chef de l'opposition peut aussi le révoquer lorsqu'il perd la confiance de ses pairs députés de l'opposition ou lorsqu'émerge au sein de l'Assemblée nationale une nouvelle force politique numériquement importante, différente du parti politique duquel est issu ce chef de l'opposition<sup>443</sup>.

Le Chef de l'opposition est forcément consulté par le Président de la République dans l'exercice de son pouvoir de nomination, précisément pour la nomination des membres des Commissions électorales<sup>444</sup>,

(1) Le Chef de l'opposition est nommé par le Président.  
 (2) Lorsque le Président doit nommer un Chef de l'opposition, il désigne de son propre chef  
 (a) s'il y a à l'Assemblée un parti d'opposition numériquement plus important que tout autre parti d'opposition, le chef, à l'Assemblée, de ce parti ; ou  
 (b) s'il n'y a pas un tel parti, le membre dont la désignation serait, de l'avis du Président, la mieux acceptée par les chefs, à l'Assemblée, des partis d'opposition ;  
 Etant entendu que s'il y a lieu de procéder à une désignation alors que le Parlement est dissous, quiconque était membre de l'Assemblée immédiatement avant la dissolution, peut être nommé Chef de l'opposition ».

<sup>443</sup> Article 73 de la Constitution : « [...] »

(3) La charge de Chef de l'opposition devient vacante :  
 (a) si, après des élections générales, le Président l'informe qu'il compte nommer une autre personne comme Chef de l'opposition ;

(b) si, en vertu des dispositions de l'alinéa premier de l'article 36, il est requis de cesser d'exercer ses fonctions de membre de l'Assemblée ;

(c) s'il cesse d'être membre de l'Assemblée autrement qu'en raison d'une dissolution du Parlement ;

(d) si, à la première séance de l'Assemblée après des élections générales, il n'est pas membre de l'Assemblée ; ou

(e) si sa nomination est révoquée en vertu de l'alinéa 4 du présent article.

(4) Lorsque le Président, agissant de son propre chef, estime qu'un membre de l'Assemblée autre que le Chef de l'opposition est devenu, à l'Assemblée, chef du parti d'opposition numériquement le plus important, ou le cas échéant, que le Chef de l'opposition n'est plus reconnu comme tel par les chefs des partis d'opposition à l'Assemblée, le Président peut révoquer le Chef de l'opposition ».

<sup>444</sup> Article 38 de la Constitution : « Les commissions électorales

(1) L'Electoral Boundaries Commission [Commission de délimitation des circonscriptions électorales] est composée d'un président et de 2 à 7 membres nommés

ceux de la Police Service Commission<sup>445</sup>, du public service Commission<sup>446</sup> comme ceux de l'Ombudsman<sup>447</sup> ou la nomination du Directeur de l'Audit<sup>448</sup>.

**Aux Seychelles, l'opposition parlementaire est également reconnue par la Constitution<sup>449</sup>. Elle compte actuellement dix (10) sièges sur un ensemble total de trente-cinq (35) sièges composant l'Assemblée nationale<sup>450</sup>.**

Le Chef de l'opposition est élu par l'Assemblée nationale au cours d'un scrutin auquel ne peuvent participer que les députés de l'opposition, à l'exclusion de ceux qui ont endossé la candidature du Président de la République, réputés bien entendu être de la majorité présidentielle. Il perd cette qualité en cas d'un vote de révocation par ses pairs.

Le Chef de l'opposition bénéficie de traitement, d'allocations et de gratification décidés par voie législative et ne pouvant pas en aucune manière « être inférieurs à ceux que reçoit un ministre »<sup>451</sup>.

Par ailleurs, le Chef de l'opposition nomme, à égalité avec le Président de la République, un (1) membre à la Commission des nominations constitutionnelles<sup>452</sup>, préside le Comité des finances et des comptes publics de l'Assemblée<sup>453</sup> et participe, par

par le Président sur avis conforme du Premier ministre, après que le Premier ministre ait consulté le Chef de l'opposition

(2) L'Electoral Supervisory Commission [Commission de contrôle électoral] est composée d'un président nommé par le Président, sur avis conforme de la Judicial and Legal Service Commission, et de 2 à 7 membres nommés par le Président sur avis conforme du Premier ministre après que le Premier ministre ait consulté le Chef de l'opposition ».

<sup>445</sup> Article 90 de la Constitution.

<sup>446</sup> Article 88 de la Constitution.

<sup>447</sup> Article 96 de la Constitution.

<sup>448</sup> Article 110 de la Constitution.

<sup>449</sup> Article 84 de la Constitution, qui définit son élection, son rôle, son salaire, ses ressources, etc.

<sup>450</sup> Source : réponse au questionnaire.

<sup>451</sup> Article 84.5 de la Constitution.

<sup>452</sup> Article 140.1.a de la Constitution.

<sup>453</sup> PARTIE XVIII de la Constitution ; - Comités permanents de Session et Comités spéciaux.

voie de consultation, à la fixation de « l'ordre de présentation des projets de loi à l'Assemblée nationale »<sup>454</sup>.

Généralement, en séance plénière, la parole est donnée régulièrement au Chef de l'opposition immédiatement après l'intervention du Premier-ministre et dispose d'un temps de parole (30mn) égal à celui du premier-ministre, du moins s'agissant des séances des questions orales au Gouvernement.<sup>455</sup> Il dispose également de droits de questions privilégiées au gouvernement (private notice questions)<sup>456</sup>.

Il est utile de noter que le chef de l'opposition peut être une personne différente du président du parti d'opposition lorsque celui-ci n'est pas membre du parlement.

<sup>454</sup> Article 94.3 de la Constitution.

<sup>455</sup> Point 2, Partie IX – Questions aux Ministres.

<sup>456</sup> Article 35 des Standing Orders

## SECTION 2 : RÔLE DE REPRÉSENTATION DE L'ÉLU ET LIEN AVEC SA CIRCONSCRIPTION

Le député est investi d'un mandat national pour l'exercice duquel, il est souvent contraint, sinon de déménager vers la capitale où siège l'Assemblée nationale, du moins d'y être de façon quasi permanente.

Dans l'exercice de son mandat, le député entretient un contact avec sa circonscription afin de maintenir sa connaissance des besoins des citoyens qu'il représente tout en s'assurant de les informer des discussions qui ont lieu au sein de l'Assemblée. Indépendamment du pays, le député demeure en contact permanent avec ses électeurs (paragraphe 1) ; les pays de l'étude s'organisent différemment dans l'accompagnement du député à concilier sa double présence effective à l'Assemblée nationale et dans sa circonscription (paragraphe 2).

CATÉGORIE D'ÉLU	PAYS							
	Comores		Madagascar		Maurice		Seychelles	
Nombre de député	33		163		67		35	
Femmes	6	1,98%	26 <sup>457</sup>	42,38%	12	17,9%	Données	
Indisponibles	%							
Jeunes <sup>458</sup>	5	1,65%	43 <sup>459</sup>	%	8	11,9%	<sup>460</sup> 1	0,35%
Personnes vivant avec handicap	0	0 %	0	%	N/A	%	Données	
Indisponibles	%							
Minorité ethnique	N/A		N/A		-	-	N/A	
Minorité religieuse	N/A		N/A		N/A		Données indisponibles	
Opposition	0 <sup>461</sup>		22	35,86	2	...%	10 sièges	3,5%

<sup>457</sup> Notons que parmi ces vingt (26) femmes élues députés, trois (3) sont nommées membres du gouvernement.

<sup>458</sup> La tranche d'âge retenue est celle de l'Union africaine (15 à 40 ans), sauf le si le pays concerné en dispose autrement.

<sup>459</sup> Selon la référence nationale qui définit l'âge des jeunes jusqu' à 45 ans.

<sup>460</sup> Aux Seychelles, la limite d'âge officielle pour les jeunes est de 35 ans. Source : réponse au questionnaire.

<sup>461</sup> Pour mémoire, l'opposition a boycotté les dernières élections législatives et ne saurait en conséquence avoir d'élu.

## PARAGRAPHE 1 : RELATIONS ENTRE L'ÉLU ET SES ÉLECTEURS

Au cœur de la vie de sa circonscription, le député sent le pouls de ses électeurs : les élus locaux, les chefs de village, de quartiers ou districts, les différents groupes socioprofessionnels, les associations et ses concitoyens pris isolément.

Il reçoit à son bureau des gens de sa circonscription qui viennent exposer leurs difficultés, leurs doléances collectives comme individuelles, leurs attentes vis-à-vis de l'État, servant ainsi d'intermédiaire et de guide pour orienter ses électeurs vers les services publics. Encore bien souvent, le député est-il appelé à soutenir financièrement des familles endeuillées, fournir à ses frais des biens et services, remplissant le rôle d'un travailleur social.

À l'Assemblée, le député fait remonter les demandes de ses électeurs, se nourrit de l'information de terrain pour éclairer ses analyses des politiques publiques en vigueur ou à développer, veille à ce que les besoins de sa circonscription soient pris en compte dans la politique générale du gouvernement et s'assure que sa circonscription reçoive sa juste part des programmes publics en santé, en éducation, en aménagement du territoire, etc.

## PARAGRAPHE 2 : L'ÉTAT DE LA REPRÉSENTATION DANS LES PAYS DE L'ÉTUDE

Aux **Comores**, le député s'organise librement et à ses frais pour rester en contact permanent avec ses électeurs, sans être tenu par aucun texte d'assurer une permanence quelconque dans sa circonscription.

En dehors des sessions, le député est souvent de retour dans sa circonscription où il reçoit ses concitoyens, répond à de multiples sollicitations, fait remonter leurs préoccupations vers les circuits de décision à l'échelon nationale.

La représentation, sous l'angle des relations entre le député et sa circonscription, se révèle ainsi peu significative en raison de l'absence de relations permanentes et institutionnalisées entre l'élu et sa circonscription même si, la présence du député dans sa circonscription est beaucoup plus visible lors des cérémonies culturelles, coutumières et religieuses. Il s'agit à proprement parler de présence protocolaire de l'élu dans sa circonscription qu'un cadre structuré de travail, de concertation, d'échange et de débats entre l'élu et ses électeurs qui, le plus souvent, ignorent le travail parlementaire et extraparlamentaire de leur élu.

La discontinuité territoriale du pays met à mal la présence physique du député dans sa circonscription plus particulièrement pour les élus issus des Iles de Mohéli et d'Anjouan appelés à effectuer à leur frais des vas-et viens entre Moroni, la capitale des Comores et leurs îles respectives.

Par ailleurs, le député comorien est élu avec un suppléant qui aurait pu servir d'interface entre le titulaire siégeant à l'Assemblée nationale et sa circonscription et, au mieux, impliquer le suppléant dans la dissémination du travail parlementaire. Mais l'absence d'un statut particulier du suppléant, potentiel député en cas de vacance de siège du titulaire, ne lui permet pas de jouer un rôle quelconque ni devant l'Assemblée, ni devant sa circonscription.

Certes, l'Assemblée de l'Union dispose d'antennes et de staff logistique sur les îles, au service des parlementaires des îles, ce qui pourrait potentiellement renforcer ce rôle de représentation.

À **Madagascar**, la représentation de l'élu en termes de présence physique dans sa circonscription fait progressivement son chemin avec la dotation à chaque député (majorité et opposition) d'un personnel administratif (cinq assistants parlementaires et deux conseillers) appelés à renforcer les liens entre l'élu siégeant à l'Assemblée nationale et ses électeurs.

Ce personnel participe à l'organisation des séances publiques d'échange, de dialogue

entre l'élu et les électeurs et concourent à la dissémination du travail parlementaire, précisément au partage et à la vulgarisation des lois et des initiatives parlementaires.

Cependant l'élu ne dispose pas d'un budget spécifique pour la réalisation de ce dialogue avec ses électeurs devant compter sur ses propres moyens aussi bien pour la tenue de ces séances publiques que pour l'acquisition d'un local dédié à cette représentation physique dans sa circonscription.

Le député malgache peut néanmoins s'appuyer sur le Crédit d'Investissement d'Appui au Développement (CIAD) pour la réalisation d'ouvrages (structures scolaires, sanitaires, aménagement du territoire, assainissement, etc.) dans sa circonscription.

Le CIAD, inscrit au budget du Ministère en charge de la décentralisation qui en assure l'exécution, met à la disposition de chaque député (majorité, opposition) une enveloppe de 250 millions d'Ariary qu'il affecte en accord avec le chef de district à des initiatives sociales d'intérêt local. Il suit directement ou par l'intermédiaire de son personnel administratif d'appui l'évolution des travaux, réceptionne officiellement l'ouvrage et peut requérir toute information relative à l'exécution de l'ouvrage (normes, qualité, etc.) et au processus d'adjudication des marchés publics y relatifs.

À **Maurice**, le député (majorité / opposition) perçoit une allocation lui permettant de requérir les services d'un assistant parlementaire (Constituency Clerk) servant d'intermédiaire entre les élus et leurs mandants.

Aux **Seychelles**, chaque membre reçoit un bureau dans sa circonscription ainsi qu'une allocation lui permettant de mener le travail de terrain. Seuls les leaders parlementaires disposent de personnel, deux assistants et deux conseillers, financés par l'Assemblée.

## SECTION 3 : L'INCLUSION CITOYENNE DANS LE PROCESSUS PARLEMENTAIRE

L'inclusion s'apprécie ici au regard des mécanismes institués tendant à favoriser une participation citoyenne dans l'élaboration de la loi et des politiques publiques (paragraphe 1) et l'accès du citoyen à l'information parlementaire (paragraphe 2).

### PARAGRAPHE 1 : PARTICIPATION CITOYENNE À L'ÉLABORATION DE LA LOI ET DES POLITIQUES PUBLIQUES

S'il est incontestable que dans les pays de l'Indianocéanie, l'initiative des lois appartient concurrentement au gouvernement et aux députés par délégation du peuple souverain, il n'en demeure pas moins vrai que ce peuple en sa qualité de dépositaire de la souveraineté participe d'une manière ou d'une autre à l'élaboration de la loi et des politiques publiques.

En effet, les exigences de transparence, d'inclusion, de participation de tous à la gestion des affaires publiques et surtout de leur implication aux décisions de gouvernance les concernant conduisent les autorités exécutives et législatives à instituer des mécanismes de participation citoyenne à l'élaboration tant de la législation que des politiques publiques, y compris leur évaluation.

Cette participation citoyenne ne vise pas à réduire le rôle des députés encore moins à se substituer à eux dans l'exercice du pouvoir législatif, mais bien au contraire à le renforcer à travers un dialogue constructif entre les représentants de la Nation et la société civile dans sa diversité, afin de garantir la prise en compte des besoins et aspirations des citoyens électeurs dans la prise de décision les

concernant et d'atténuer les défis et risques potentiels lors de leur mise en œuvre.

La participation citoyenne aux processus législatifs rend l'Assemblée nationale plus inclusive et « mieux » représentative et contribue au renforcement de la confiance des électeurs vis-à-vis de leurs élus ; elle renforce la légitimité de l'action parlementaire conjuguée avec une forme de « coresponsabilité » des décisions législatives.

Les Assemblées législatives des pays de l'Indianocéanie intègrent dans le corpus des règles qui les gouvernent des mécanismes tendant à capitaliser les opportunités du public à participer à la prise de décisions législatives.

**Aux Comores, la Commission permanente, véritable lieu de préparation des textes de loi, a le loisir de s'entourer de toute expertise publique ou privée qu'elle juge nécessaire, d'entendre toute personne physique ou morale, toute association, tout groupement socio-professionnel intéressé de près comme de loin à la thématique faisant l'objet du texte de loi.**

La pratique parlementaire comorienne regorge de cas d'auditions, d'échanges et de débats organisés par les Commissions permanentes comme elle a connu des

forums de consultations populaires cadrant avec le processus d'élaboration des lois.

Rien ne fait obstacle au Président d'une Commission permanente de s'offrir pendant et en dehors des sessions parlementaires les opportunités de communiquer, d'échanger avec le public pour une meilleure analyse des impacts potentiels d'un projet de texte en discussion et de mieux partager ses intérêts légitimes, ses préoccupations et ses attentes.

Rien, cependant, ne l'oblige à recourir à l'expertise externe, ni à impliquer les organisations de la société civile dans la préparation des textes de loi, sa discrétion l'emporte sur l'opportunité ou non de privilégier un processus participatif et inclusif dans l'élaboration de la loi.

Le parlement des jeunes fait progressivement son chemin, se réunit par intermittence à la faveur de l'intérêt exprimé par le Président de l'Assemblée.

On note que le droit d'initiative populaire par voie de pétitions n'est pas institué quand bien même, « dans la pratique, des groupes socioprofessionnels engagent des pourparlers avec des députés pour traduire leurs préoccupations en propositions de loi »<sup>462</sup>. Il en est de même de l'action de l'Initiative Citoyenne pour la Transparence Budgétaire (ICTB) qui, en lien direct avec l'Assemblée et le Ministère des Finances, a

<sup>462</sup> Source : réponse au questionnaire.

abouti en 2023 à la publication d'un « budget citoyen », qui est un document de vulgarisation du budget de l'État, rendant accessible et compréhensible le fonctionnement du Budget et sa ventilation tant en termes de recettes que de dépenses. Elle participe en amont à la préparation du budget de l'État et, en aval, mène un travail de dissémination et de vulgarisation de la loi des finances.

**À Madagascar, le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale consacre une section entière<sup>463</sup> à la « pétition » qui permet à tout citoyen malgache d'initier la loi par le dépôt devant le bureau du Président de l'Assemblée nationale d'un projet de texte de loi.**

Lorsque la pétition est déposée, le Président l'attribue à la Commission compétente qui décide soit de l'examiner, soit de la renvoyer à une autre Commission compétente, soit encore de la renvoyer à un Ministre, tenu d'en donner suite dans les trois (3) mois. Passé ce délai, la Commission peut décider de soumettre la pétition à l'Assemblée. Le citoyen malgache, sans usurper la fonction parlementaire dévolue aux députés, dispose ainsi du droit d'initiative de la loi, expression d'une participation citoyenne dans le processus législatif.

L'organisation du travail parlementaire

<sup>463</sup> Section V, articles 189 et suivants.

développe une pratique originale impliquant les organisations de la société civile dans la préparation de la législation nationale aussi bien en amont qu'en aval du processus législatif.

En amont, les organisations de la société civile peuvent initier des textes de lois (formulation, rédaction, etc.) devant être endossés, néanmoins, par les députés ou les membres du gouvernement sur toute thématique relevant de leurs centres d'intérêt professionnel.

En aval, sur autorisation du Président de la Commission permanente, elles participent pleinement aux travaux des Commissions législatives, formulent des propositions d'amendements aux textes en examen et, de surcroît, peuvent prendre la parole en séance plénière. Elles formulent leurs observations et recommandations sur les projets de textes en discussion et en assurent le partage et publication auprès des parties prenantes.

Certes, cette pratique à l'état embryonnaire (vieille d'environ six ans), n'est ni structurée, ni formalisée encore moins incluse dans les règles de fonctionnement des Commissions parlementaires, elle constitue néanmoins un instrument efficace et unique dans l'espace de l'océan indien dans le processus législatif ainsi inscrit dans une dynamique de participation citoyenne dans l'élaboration de la loi et de son évaluation.



Assemblée nationale de l'Union des Comores



Assemblée nationale de Madagascar



Membres du Parlement régional des Jeunes de l'Indianocéanie

En outre, l'Assemblée nationale malgache s'inscrit dans une dynamique d'institutionnalisation du « Parlement de jeunes » dont les consultations et travaux préparatoires initiés en 2018 ont abouti à l'élaboration en 2021 d'une stratégie de partenariat entre l'Assemblée nationale et le Ministère de la jeunesse et des sports (MJS). Ce partenariat est en adéquation avec la stratégie de mise en œuvre du Plan Émergence de Madagascar dans le domaine de la jeunesse ainsi que de l'optimisation de la participation politique des jeunes Malagasy.

À Maurice, le député organise librement son agenda, gère les contacts avec ses concitoyens sans être tenu de se doter d'une permanence physique dans sa circonscription, ni de rendre compte de ses activités extraparlimentaires à l'Assemblée.

La participation citoyenne à l'élaboration de la loi se fait au moyen des consultations et des échanges que chaque Ministère organise librement avec les experts et les organisations socioprofessionnelles lors de l'élaboration des avant projets de texte de loi.

Le parlement des jeunes prend forme, se structure progressivement avec l'institutionnalisation du « National Youth Parliament », une structure à vocation éducative siégeant une fois par an.

Le système des pétitions existe à Maurice<sup>464</sup> où les citoyens peuvent introduire des

<sup>464</sup> Article 20 des Standing Orders

demandes à l'Assemblée sur différents sujets d'intérêt privé (Private Members' Petition) ou public. Dans les deux cas, une pétition ne peut être recevable que si elle est endossée et signée par un Membre de l'Assemblée, qui la soumet en son nom au Clerk et au *Speaker*, lequel doit l'approuver avant de la transmettre à l'Assemblée. Elle ne pourra toutefois être discutée qu'après avoir été transmise au Ministre compétent dans la matière qu'elle aborde, lequel devra répondre à l'Assemblée avec les suites qu'il suggère de lui donner. Le débat en plénière se fait alors en fonction de ces recommandations.

Aux Seychelles, la participation citoyenne au processus législatif s'exprime au moyen d'interactions directes entre les citoyens et les députés, d'auditions publiques organisées par les Commissions parlementaires et d'autres forums populaires à l'issue desquels le projet de texte en examen devant l'Assemblée peut, à la discrétion de la Commission compétente, intégrer les amendements proposés par ces forums.

Il n'y a pas de règlement relatif aux pétitions, aussi, le citoyen seychellois jouit-il du droit d'initier un projet de texte de loi au moyen de pétition s'il le souhaite, et l'envoyer à l'Assemblée où le *Speaker* a le pouvoir de l'apprécier et de l'envoyer aux membres qui peuvent décider de son devenir. Il n'y a pas de besoin que le texte de la pétition soit endossé par un parlementaire au préalable.



Assemblée nationale des Seychelles

À leur demande et sous réserve de l'approbation du bureau du greffier, les groupes socioprofessionnels participent aux travaux des Comités et sont admis à faire des présentations devant l'ensemble des députés.

## PARAGRAPHE 2 : L'ACCÈS DU CITOYEN À L'INFORMATION PARLEMENTAIRE

Durant de longues années, la vie parlementaire demeurait mal connue du grand public qui ignorait la nature des responsabilités de ses élus, et le travail accompli qui semblait n'intéresser que les politiques et les universitaires. Et, pourtant, l'institution législative, vitrine de la société, ne délibère pas en catimini, ni dans la clandestinité. Elle est ouverte et accessible à tous, même si à certains égards et à des moments précis, des règles limitatives sont observées.

Partout dans les pays de l'étude, l'institution législative s'emploie à développer des stratégies de communication institutionnelle, à se doter de services dédiés à la communication et d'un personnel qualifié afin de permettre à tous les groupes de la société d'accéder pleinement, souvent gratuitement, à l'information parlementaire : principe du caractère public des séances plénières ; accès des groupes socio-professionnels aux travaux des Commissions législatives ; accès aux archives et

enregistrements des débats parlementaires ; accès du public aux galeries de l'hémicycle aménagées spécialement pour lui ; publication gratuite de bulletins d'information ; retransmission des débats parlementaires à la radiotélévision ; publication en format électronique et en papier de la loi votée et des questions (orales et écrites) posées au gouvernement ; accès aux rapports des Commissions parlementaires et à la séance plénière ; mise à contribution des nouvelles technologies de l'information et de la communication (site web, réseaux sociaux, etc.) pour la vulgarisation de l'information parlementaire ; organisation de journées portes-ouvertes, etc.

Aux Comores, la séance plénière est publique, ouverte à tout citoyen et ses débats sont retransmis en directe à la radio et télévision nationales, sur internet et les réseaux sociaux en langue nationale sans besoin d'une traduction quelconque.

Cependant, dans certains cas, « l'Assemblée de l'Union peut décider de siéger à huis clos par un vote exprès émis à la demande soit du Gouvernement, soit du quart des Députés, soit du Bureau de l'Assemblée de l'Union »<sup>465</sup>. Les groupes socio-professionnels ont accès aux travaux des Commissions permanentes soit à leur demande et sur avis favorable du Président de la Commission, soit à l'initiative de ce dernier.

<sup>465</sup> Article 33 du Règlement intérieur.

Les rapports des Commissions permanentes comme les procès-verbaux des séances plénières sont publics, le service des archives et de la documentation ouverte à tous.

Sans exigence particulière d'accréditation, la presse écrite et audiovisuelle accède librement aux débats de l'Assemblée et peut se procurer auprès du Service de Communication et de l'information de l'Assemblée la documentation utile au reporting et à l'exploitation de l'information parlementaire.

Cependant, l'institution n'a, à ce jour, aucune charte ou document organisant ses relations avec les médias, la société civile ou les citoyens ; elle n'organise pas non plus de journées d'étude ou d'échange avec le public, ni de conférence de presse sans qu'il ne soit pas pour autant interdit à tout député ou groupes de députés d'organiser dans l'enceinte de l'Assemblée des conférences de presse pour leur compte et à leur frais.

À Madagascar, la séance plénière est publique, ouverte à tous mais l'Assemblée nationale peut décider de siéger à huis clos<sup>466</sup>.

Certains débats sont retransmis en direct et en langue nationale<sup>467</sup> par les médias publics pendant que leurs grandes lignes et l'ordre du jour des séances plénières sont publiés sur le site web de l'Assemblée nationale, ainsi que sur sa page Facebook. Parfois, le Secrétariat général de l'Assemblée nationale met en place un système d'interprétariat pour faciliter la compréhension des personnes présentes dans la salle ne maîtrisant pas la langue utilisée.

<sup>466</sup> Article 77 de la Constitution : « les séances de l'Assemblée Nationale sont publiques. Il en est tenu procès-verbal dont la publicité est assurée dans les conditions prévues par la loi.

L'Assemblée Nationale siège à huis clos à la demande du quart de ses membres ou du Gouvernement. Il est dressé un procès-verbal des décisions arrêtées ».

<sup>467</sup> Notons qu'en règle générale, la retransmission en direct concerne les débats « les plus importants » notamment les séances d'ouverture et de clôture des sessions, la présentation du programme de mise en œuvre de la politique générale de l'Etat par le Premier-ministre et les séances des questions au gouvernement.

Sans accréditation spécifique, les journalistes accèdent librement à l'Assemblée nationale sur présentation de leurs cartes professionnelles, se font procurer auprès du service de l'Information et des Relations avec les Médias la documentation et l'information parlementaires nécessaires à l'accomplissement de leur mission, mais doivent obtenir l'autorisation du bureau permanent chaque fois qu'ils souhaitent organiser des conférences de presse dans l'hémicycle sans qu'ils ne soient pas tenus par une Charte ou convention liant l'Assemblée nationale avec la presse, le public ou la société civile.

À Maurice, la séance plénière est publique, ses débats retransmis en direct et en intégralité sur une chaîne dédiée à cet effet aussi bien en français qu'en anglais et en toutes les langues couramment utilisées.

Sur accréditation, la presse ainsi que les journalistes accèdent aux galeries qui leur sont réservées pour couvrir les travaux parlementaires, se font procurer l'information parlementaire auprès du Government Information Service (GIS).

Les rapports et compte rendus sont publics, les ordres du jour rendus disponibles sur le site web de l'Assemblée nationale.

Aux Seychelles, la séance plénière est publique, accessible au public qui en fait la demande et aux médias accrédités. Les débats en créole, résumés en anglais et en français, sont retransmis en direct à la télévision et à la radio nationales et sur la chaîne YouTube de l'Assemblée nationale.

Les ordres du jour sont régulièrement communiqués à la presse, les rapports et compte-rendu des travaux parlementaires sont publics, accessibles gratuitement, les transcriptions des débats rendus disponibles sur le site Internet de l'Assemblée nationale.

La presse ne dispose pas de salle propre, mais elle accède à l'ensemble des travaux parlementaires y compris les Commissions

parlementaires sous réserve, toutefois, de l'observation des règles régissant l'accès des médias à l'Assemblée et la tenue vestimentaire.

## SECTION 4 : ÉLÉMENTS DE COMPARAISON

Dans l'espace de l'étude, la fonction de représentation de l'Assemblée nationale est explicitement exprimée par la Constitution aux Comores et à Madagascar, mais se présume à Maurice et aux Seychelles.

La représentation des diverses composantes de la société à l'Assemblée nationale varie d'un pays à l'autre suivant le mode de scrutin retenu pour la sélection des élus : aux Comores et à Madagascar où prévaut le scrutin majoritaire à deux tours (Comores) ou à un tour (Madagascar), est déclaré élu le candidat ayant obtenu la majorité absolue (Comores) ou le plus de voix (Madagascar) sans prise en compte des voix recueillies par les petits partis politiques pendant qu'à Maurice et aux Seychelles où le mode de scrutin combine le système majoritaire et proportionnel, l'Assemblée nationale comprend des députés élus au suffrage universel direct et des députés issus des communautés et / ou partis politiques sous représentés désignés proportionnellement à leur poids électoral, garantissant ainsi une représentation équitable des différentes composantes de la société au sein de l'Assemblée nationale.

Mais alors qu'à Maurice, la proportionnalité se fait au bénéfice des diverses communautés minoritaires, aux Seychelles elle bénéficie tantôt aux petits partis politiques tantôt aux catégories de la population sous-représentées.

Dans l'ensemble des pays de l'étude, l'opposition politique est officiellement reconnue par les textes et joue un rôle important dans le fonctionnement de l'Assemblée nationale. Les députés (opposition/ majorité) bénéficient des

mêmes droits, devoirs et privilèges. Tantôt, elle est collégalement représentée dans les organes dirigeants de l'Assemblée nationale et préside au moins une Commission permanente ou Comité (Madagascar, Maurice et Seychelles) à l'exception des Comores où la répartition des responsabilités au sein de l'Assemblée obéit au critère de l'équilibre des Iles, tantôt elle participe au pouvoir de nomination constitutionnellement réservé au Président de la République (Maurice, Seychelles).

Partout, dans l'espace de l'étude, l'Assemblée comprend des femmes, des jeunes et, spécifiquement aux Seychelles, des personnes vivant avec handicap sans qu'il ne soit pas pour autant institué nulle part des quotas en leur faveur. Partout, la représentation des femmes, jeunes et personnes vivant avec handicap est faible comme on le constate dans le tableau récapitulatif la représentation des différentes composantes de la société au sein des Assemblées des pays de l'Indianocéanie<sup>468</sup>.

Les pays de comparaison fournissent diverses fortunes quant aux relations entre l'élu et sa circonscription : aux Comores, le député ne bénéficie d'aucun accompagnement spécifique susceptible de lui assurer une présence physique optimale dans sa circonscription tandis qu'à Madagascar, le député bénéficie de cinq (5) assistants parlementaires et de deux (2) Conseillers appelés à assurer la représentation du député dans sa circonscription sans compter les fonds de crédit alloués à chaque député dans le cadre du Crédit d'Investissement d'Appui au Développement (CIAD).

À Maurice et aux Seychelles, le député (majorité / opposition) perçoit une allocation lui permettant de requérir les services d'un assistant parlementaire (Constituency Clerk) qui agit en qualité d'intermédiaire entre les élus et leurs mandants.

La participation citoyenne au travail parlementaire est consacrée dans

<sup>468</sup> Voir supra Section 1, paragraphe 2.

l'ensemble des pays de l'étude soit de droit, soit de fait.

À **Maurice** et aux **Seychelles**, le citoyen participe de droit ou de fait à la production de la loi au moyen de pétitions auxquelles il peut recourir à loisir pendant qu'aux **Comores** et à **Madagascar**, il participe de fait à l'initiative législative au gré du contexte, du vœu du Président de la Commission ou à la faveur de la disponibilité d'un député qui consent à endosser une initiative individuelle ou collective émanant des organisations de la société civile.

À **Madagascar** spécifiquement, une pratique de participation citoyenne fait fortune depuis environ 6 ans : les organisations de la société civile peuvent soumettre des projets de textes au gouvernement et aux députés, participer aux travaux des Commissions permanentes et prendre la parole en séance publique. Toutefois, un accord préalable de la présidence est nécessaire au cas par cas vu l'absence de formalisation de ces pratiques.

Dans tous les pays de comparaison, la Commission permanente saisie d'un texte est libre d'entendre toute personne, tous groupes socio-professionnels ou organisations de la société civile dont l'expertise est jugée utile à la compréhension des enjeux liés au texte en étude.

Partout, également, l'accès du citoyen à l'information parlementaire est garanti : accès libre de tous aux séances plénières suivant les procédures requises en raison des capacités d'accueil et de la solennité du travail parlementaire ; retransmission des débats à la radio et télévision ; accès gratuit aux rapports des Commissions et des comptes rendus des séances plénières ; publication des rapports et autres supports documentaires sur le site internet et page Facebook ; accès libre aux archives et au centre de documentation de l'Assemblée nationale ; libre accès des médias à l'information parlementaire ; existence

d'un service de communication et de la presse, etc.

L'inclusion à la vie parlementaire des catégories de population ou des partis politiques généralement sous représentés à l'Assemblée nationale est beaucoup plus visible à **Maurice** et aux **Seychelles** où coexistent un système électoral combinant le fait majoritaire et le proportionnel, même si, nulle part ailleurs dans l'espace de l'étude, le système des quotas en faveur de ces catégories n'est consacré.

Le Parlement des jeunes fait progressivement son chemin : aux **Comores**, à **Madagascar** et les initiatives déjà entreprises en cette matière restent à institutionnaliser pendant qu'à **Maurice** le parlement des jeunes se structure progressivement avec l'institutionnalisation du « National Youth Parliament » tandis qu'aux **Seychelles**, le parlement de jeune existe sous l'initiative du Conseil national de la Jeunesse.

Exceptionnellement pour les Comores, la représentation de la diaspora à l'Assemblée nationale<sup>469</sup> est inscrite dans la Constitution et bénéficie également des mêmes droits et libertés reconnus aux Comoriens résidents au pays<sup>470</sup>. Cependant, le droit de vote des Comoriens de l'étranger n'est pas encore effectif.

<sup>469</sup> Article 66 de la Constitution : « L'Assemblée de l'Union est composée des membres élus dans des circonscriptions électorales nationales et de ceux, représentant les Comoriens établis hors des Comores ».

<sup>470</sup> Article 16 de la Constitution : « Les citoyens comoriens résidant ou se trouvant à l'étranger jouissent des droits, des libertés et des garanties consacrés dans la Constitution, et sont soumis aux devoirs qui y sont fixés à condition qu'ils ne soient pas incompatibles avec leur absence du territoire national ».



## Reddition des comptes

## CHAPITRE 4

# REDDITION DES COMPTES

Le Chapitre 2 de la présente étude<sup>462</sup> a traité sous l'angle comparatif le contrôle qu'exerce le parlement sur l'activité du gouvernement et des services publics tant en ce qui concerne la gestion de ces services que l'utilisation des deniers publics. À son tour, le Parlement est saisi de l'obligation de rendre compte qui pèse tant sur l'institution elle-même (Section 1) que sur les élus à titre individuel (Section 2).

## SECTION 1 : REDDITION DES COMPTES PAR L'INSTITUTION LÉGISLATIVE

La redevabilité d'une institution comme le parlement est d'abord politique : l'Assemblée joue-t-elle son rôle dans le paysage institutionnel ? Remplit-elle ses obligations de représentation du peuple, de législation et de contrôle ? Les citoyens ont-ils de quoi être satisfaits de la manière dont leur Assemblée représentative les représente. Autant de questions fondamentales quand elles sont adressées à une institution dotée de la grande responsabilité d'incarner la souveraineté populaire.

De par le monde, de plus en plus d'institutions consacrent des efforts à tenter de répondre à ces questions, sous des formes diverses et parfois novatrices. La transparence des travaux parlementaires et l'ouverture et l'inclusion au public font généralement partie des réponses stratégiques, agrémentés de modalités multiples dépendant des cultures politiques nationales et des moyens (rapports annuels d'activités de l'institution, registres des visites, registres des groupes d'intérêt enregistrés, ...).

Dans l'Indianocéanie, le chapitre 3 a évoqué certaines de ces réponses, dans la partie consacrée à l'inclusion et à l'ouverture. Cette redevabilité institutionnelle s'accompagne de la redevabilité de chaque élu dans l'exercice de sa responsabilité propre de représentant du peuple.

Complémentairement à ce qui est évoqué au paragraphe précédent, à la redevabilité politique de l'institution s'ajoute une redevabilité financière et administrative, au même titre que tout autre organisme public ayant recours aux fonds publics pour mener ses missions.

<sup>462</sup> Cf. Supra, section 5

Comme nous le verrons plus loin<sup>463</sup>, la règle de l'autonomie de gestion administrative et financière du Parlement allant de la préparation de son budget à son exécution l'avait longtemps soustrait des arcanes des inspections financières qui, à bien des égards, prennent les allures de l'audit financier exercé à l'égard des entreprises. En l'absence d'autonomie, les Assemblées étaient contrôlées de facto par les pouvoirs qui les finançaient. Mais les exigences de démocratie, de transparence et de bonne gouvernance économique et financière s'imposent aujourd'hui à l'Assemblée législative, tenue de rendre compte au peuple.

Les députés se doivent de justifier l'utilisation des crédits budgétaires qui leur sont alloués, de leur présence au sein des Assemblées et se conformer aux règles d'éthique et de déontologie souvent fixées par eux-mêmes.

La reddition des comptes par l'institution législative s'apprécie au regard du caractère public de son activité (paragraphe 1) et aux mécanismes de contrôle budgétaire exercé aussi bien par les inspections financières de l'État que par les juridictions des comptes publics (Paragraphe 2).

### PARAGRAPHE 1 : CARACTÈRE PUBLIC DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE

Comme précédemment analysé<sup>464</sup>, le travail parlementaire est public : sauf des cas extrêmement rares de dossiers frappés du sceau de la confidentialité, tous les débats de la séance plénière, tous les supports documentaires liés au travail parlementaire sont rendus publics par l'institution elle-même et souvent relayés par la presse publique et privée. Aucun débat, aucune question soumise au parlement n'échappe, en principe, à la vigilance du citoyen intéressé par l'activité de ses élus.

<sup>463</sup> Cf. Infra, Chapitre 5: Administration parlementaire.

<sup>464</sup> Chapitre 3, section 1, paragraphe 2 : accès du citoyen à l'information parlementaire

La diversité des moyens, des outils et des mécanismes d'information déployés par l'institution législative tendant à vulgariser son action participent également à la consécration et à la concrétisation du principe de la reddition des comptes par l'Assemblée nationale. Par ces moyens, outils et mécanismes d'information, l'Assemblée nationale rend compte régulièrement de ses activités à ses citoyens, dépositaires du pouvoir souverain. Elle est redevable devant le peuple.

De même, des registres des groupes d'intérêt et des visites aux parlementaires sont tenus par l'Assemblée, offrant ainsi une transparence accrue sur le travail parlementaire.

À Madagascar, le Secrétaire général de l'Assemblée peut endosser le rôle de « déontologue » au service des députés, vérifiant le respect par les parlementaires de dispositions d'ordre déontologique<sup>465</sup>.

### PARAGRAPHE 2 : LE CONTRÔLE DU BUDGET DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Dans l'exercice de sa mission de contrôle, le parlement vérifie, sur place et sur pièce, l'exécution du budget de l'État, l'exactitude et la sincérité des écritures comptables, ainsi que la régularité de l'ensemble des opérations financières du gouvernement, de ses administrations publiques et des services publics.

À l'inverse, le parlement contrôleur est, aujourd'hui, contrôlé aussi bien par les administrations financières de l'État que par des juridictions spécialisées dans l'analyse et le contrôle de gestion des deniers publics.

<sup>465</sup> Notons que le secrétaire général joue ce rôle de façon informelle en prenant des initiatives pour promouvoir la bonne gouvernance et la transparence au sein de l'Institution comme pour attirer discrètement l'attention du Président sur tout comportement de l' élu susceptible d'entamer sa réputation ou la crédibilité de l'Assemblée nationale.

Aux **Comores**, au nom du principe de l'autonomie financière de l'Assemblée nationale, l'ordonnancement des dépenses de l'Assemblée échappe, en principe, à tout contrôle à priori : « les dépenses de l'Assemblée de l'Union sont dispensées de contrôle à priori et sont effectuées par les questeurs sous l'autorité du président de l'Assemblée »<sup>466</sup>.

Cette règle s'impose à tous, y compris le Trésor Public et se traduit par l'obligation de décaissement des crédits devant être versés au compte de l'Assemblée de l'Union domicilié à la Banque Centrale.<sup>467</sup>

À la lecture de ces dispositions, on serait en conséquence tenté de conclure que les deniers publics affectés à l'Assemblée de l'Union des Comores pour assurer son fonctionnement échappent à tout contrôle à priori ; loin s'en faut.

L'application de cette règle est tempérée par les exigences de transparence financière et de régularité des dépenses publiques, y compris celles de l'Assemblée de l'Union désormais soumises à un double contrôle interne et externe, à priori comme à postérieur.

À priori, le trésor public opère en toute légalité un « contrôle à priori » des dépenses de l'Assemblée de l'Union même s'il est vrai que ce contrôle à priori se limite à la régularité de la dépense ordonnancée par les questeurs et non à son opportunité : un agent du trésor public est commis à cet effet pour s'assurer de la régularité de l'exécution du budget de l'Assemblée de l'Union et émet, pour chaque dépense, un

visa de régularité préalablement à sa liquidation.

À postérieur, le budget de l'Assemblée de l'Union est soumis à un double contrôle interne et externe. En interne, les questeurs établissent un rapport sur l'exécution du budget de l'Assemblée lequel rapport est accessible à l'ensemble des députés<sup>468</sup>. En sus de ce contrôle budgétaire interne exercé par l'Assemblée elle-même, le budget de l'Assemblée de l'Union est également soumis au contrôle de la Section des comptes de la Cour suprême qui examine sur pièce l'exécution du budget de l'Assemblée et établit, à cette fin, un rapport assorti d'une « déclaration générale de conformité » attestant ou non de la bonne utilisation des deniers publics par le législateur.

À **Madagascar**, l'exécution du budget de l'Assemblée nationale est soumise à un double contrôle à priori et à postérieur :

à priori, « les dépenses afférentes au fonctionnement de l'Assemblée feront l'objet d'un engagement après visa du Contrôleur des dépenses engagées dont l'intervention ne peut porter que sur la régularité »<sup>469</sup> ; à postérieur, il est établi à la fin de chaque exercice budgétaire un rapport de gestion présentant les réalisations par rapport aux objectifs budgétaires, cumulativement au contrôle budgétaire externe exercé par la Cour des comptes assurant ainsi une évaluation indépendante de l'exécution du budget de l'Assemblée nationale.

<sup>466</sup> Article 13 de la loi relative à l'autonomie financière de l'État : « En application des dispositions relatives aux opérations financières de l'État, les dépenses de l'Assemblée de l'Union sont dispensées de contrôle à priori et sont effectuées par les questeurs sous l'autorité du président de l'Assemblée ».

<sup>467</sup> Article 14 de la même loi : « Au début de chaque trimestre, il est procédé sur le compte de l'Assemblée de l'Union domicilié au Trésor Public, à un décaissement d'une somme forfaitaire au moins égale à cinquante pour cent des crédits ouverts pour le trimestre en cours ; le montant est viré au compte de l'Assemblée de l'Union ouvert à la Banque Centrale pour servir de caisse courante ».

<sup>468</sup> Article 9 du Règlement intérieur de l'Assemblée de l'Union : « les Questeurs sont chargés sous la haute direction du Bureau, de la gestion matérielle, administrative et financière de l'Assemblée de l'Union. Ils sont notamment chargés de la préparation du budget de l'Assemblée de l'Union ».

À la fin de chaque trimestre, ils produisent un rapport relatif à leur gestion administrative, matérielle et financière destiné au Bureau. Les parlementaires qui le souhaitent peuvent le consulter ».

<sup>469</sup> Article 54 de l'Ordonnance n°2014-001 portant loi organique fixant les règles relatives au fonctionnement de l'Assemblée nationale.

À **Maurice**, le Comité parlementaire des comptes publics vérifie les comptes de l'Assemblée nationale au regard de leur utilisation et de leur régularité.

Il s'assure que les dépenses ordonnancées sont régulières et exécutées suivant l'objet pour lesquelles elles ont été ordonnées. Il relève et examine les irrégularités financières qui auraient pu être relevées par le Directeur des audits.

Aux **Seychelles**, le budget de l'Assemblée est élaboré sur base d'un plafond fixé par le Ministère des Finances.

Les discussions internes à l'Assemblée, associant les leaders parlementaires avant l'arbitrage du *Speaker* avec le Clerk avant envoi au cabinet ministériel qui décide in fine en l'intégrant dans la loi de Finances (Appropriation Bill). Les fonds alloués à l'Assemblée nationale sont soumis au contrôle des inspections financières de l'Etat placées sous l'autorité du Ministère en charge des finances publics.

## SECTION 2 : REDDITION DES COMPTES PAR LES DÉPUTÉS

Aux **Comores**, il n'existe pas de règle formelle encadrant l'exercice de la redevabilité individuelle des parlementaires.

Toutefois, en cas de comportement de nature à troubler le fonctionnement régulier de l'Assemblée, le député est passible de sanctions disciplinaires<sup>470</sup>.

<sup>470</sup> Article 42 du Règlement intérieur : « Les sanctions disciplinaires applicables aux membres de l'Assemblée de l'Union sont : le rappel à l'ordre ; le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal ; la censure ; la censure avec exclusion temporaire ; l'exclusion des commissions ».

Article 43 : « Le rappel à l'ordre est prononcé par le Président de séance seul. Cela est valable tant pour la plénière que les commissions ».

À **Madagascar**, la reddition des comptes des élus envers le peuple est formellement prescrite par le Règlement intérieur sous forme de recommandation : « il est recommandé à tout Député d'informer en permanence et de faire un compte rendu à la fin de chaque session à l'électorat ».

Ils peuvent assister en tant qu'observateurs aux travaux des assemblées des collectivités territoriales décentralisées »<sup>471</sup>.

À cette fin, la Direction de la Législation et le Secrétariat général confectionnent les supports documentaires à mettre à la disposition du député pour la conduite de cet exercice de reddition des comptes. Ces supports comprennent les résumés des grands moments de la session, les lois votées, les comptes rendus et tous documents utiles au partage de l'information parlementaire avec les électeurs et les médias locaux.

Encore bien souvent, le député malgache met à profit les réseaux sociaux pour rendre compte du travail accompli au sein de l'Assemblée ; il lui est loisible de se servir des mises à jour, des vidéos, des événements en direct, des conférences de presse pour répondre aux questions des citoyens.

Au demeurant cet exercice de reddition des comptes largement observé par les députés est une recommandation formelle du Règlement intérieur et, comme tel, non assortie de sanction en cas d'inobservation, ni d'obligation de retour d'information à

Est rappelé à l'ordre tout Député qui cause un trouble quelconque dans l'Assemblée de l'Union en séance plénière ou au cours des travaux des Commissions.

Lorsqu'un Député a été trois fois rappelé à l'ordre au cours de la même séance, le Président, après lui avoir accordé la parole pour se justifier s'il la demande, doit consulter l'Assemblée de l'Union, à main levée et sans débat pour savoir si la sanction du rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal lui sera appliqué.

La censure peut être prononcée contre tout Député qui dans le cours d'une session, a encouru 4 fois le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal ».

<sup>471</sup> Article 207 du Règlement intérieur.

l'Assemblée nationale sur le travail de communication et de reddition des comptes réalisé par le député au cours des intersessions parlementaires.

Par contre, le député malgache est tenu à l'obligation d'assiduité aux travaux parlementaires<sup>472</sup> sous peine de sanctions pécuniaires<sup>473</sup> et, au pire, d'exclusion définitive de l'Assemblée.<sup>474</sup>

Il est également tenu à l'obligation de déclaration de son patrimoine<sup>475</sup> au même titre que le Président de la République, les membres du Gouvernement et ceux du Sénat.

La déclaration de la situation patrimoniale de l'élu est établie dans les délais requis<sup>476</sup>

<sup>472</sup> Article 23 de l'Ordonnance n° 2014-001 fixant les règles de fonctionnement de l'Assemblée nationale : « Les députés sont soumis à une obligation d'assiduité aux travaux de l'Assemblée nationale qui leur incombe, dont les modalités d'application et de sanction sont précisées par le Règlement Intérieur de celle-ci ».

La présence du député aux travaux de la Commission permanente est obligatoire sous peine d'une « retenue de 25 % sur le montant mensuel de son indemnité de fonction », suivant les dispositions pertinentes du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

<sup>473</sup> Article 211 du Règlement intérieur : « L'indemnité de fonction est payable mensuellement sur sa base annuelle à tous les Députés qui prennent part régulièrement aux travaux de l'Assemblée ».

Les Députés peuvent s'excuser de ne pouvoir prendre part à une séance déterminée. Les excuses doivent faire l'objet d'une déclaration écrite, motivée et adressée au Président.

<sup>474</sup> Article 11 du Règlement intérieur : « [...] Lorsqu'un membre de l'Assemblée nationale manque au cours de son mandat à la totalité des séances de l'une des deux sessions ordinaires, sans excuse valable admise par l'Assemblée nationale, il est déclaré démissionnaire d'office par cette dernière [...] ».

<sup>475</sup> Article 41 de la Constitution : « La loi détermine le montant, les conditions et les modalités d'attribution des indemnités allouées aux personnalités appelées à exercer un mandat public, à accomplir des fonctions ou à effectuer des missions au sein des Institutions prévues par la présente Constitution.

Préalablement à l'accomplissement de fonctions ou de missions et à l'exercice d'un mandat, toutes les personnalités visées au précédent alinéa déposent auprès de la Haute Cour Constitutionnelle une déclaration de patrimoine ».

<sup>476</sup> Article 64 de l'Ordonnance n° 2014-001 fixant les règles de fonctionnement de l'Assemblée nationale :

suivant un formulaire uniforme opposable à tous les assujettis ; elle est soumise à un contrôle exercé par la Haute Cour Constitutionnelle (HCC) et le Bureau Indépendante Anticorruption (BIANCO) lequel contrôle porte sur l'exactitude, la sincérité et l'honnêteté de l'ensemble de ses éléments.

Le contrôle de l'éthique est d'une manière générale exercé à l'égard des détenteurs du pouvoir politique<sup>477</sup>, y compris les députés appelés à se doter d'un Code d'éthique et de déontologie<sup>478</sup> non encore adopté<sup>479</sup>.

**À Maurice, les codes de bonne conduite encadrant le travail et la pratique des députés est issue en partie de la loi et en partie des us et coutume régissant les travaux de l'Assemblée.**

Les parlementaires Mauriciens ont l'obligation de présence aux travaux parlementaires et des commissions parlementaires. La présence des membres est notée dans les procès-verbaux. En cas d'absences répétées injustifiées, l'article 70(9)(b)(v) des Standing Orders prévoit que le parlementaire peut être démis de ses fonctions au sein de la Commission de laquelle il s'absentait en étant membre et déclarer son siège vacant pour être remplacé.

Les députés sont soumis à une déclaration

« Les députés de la première législature de la Quatrième République sont tenus de déposer la déclaration de leur situation patrimoniale auprès de la Haute Cour Constitutionnelle dans un délai de rigueur de trois mois après la promulgation de la présente ordonnance ».

<sup>477</sup> Article 43 de la Constitution : « Le Haut Conseil pour la Défense de la Démocratie et de l'État de droit est chargé d'observer le respect de l'éthique du pouvoir, de la démocratie et du respect de l'État de droit, de contrôler la promotion et la protection des droits de l'homme ».

<sup>478</sup> Article 215 du Règlement intérieur : « L'Assemblée nationale se dote d'un Code d'éthique et de déontologie de ses membres ».

<sup>479</sup> Selon la réponse fournie au questionnaire, une proposition de Résolution portant Code d'éthique et de déontologie des députés de Madagascar a été repoussée à deux reprises (2019 et 2020) par l'Assemblée nationale.

de patrimoine introduite dès l'élection par affidavit auprès du Financial Crimes Commission. Les déclarations faites de mauvaise foi ou falsifiées sont considérées comme des offenses (délits) passibles de peines judiciaires.

**Aux Seychelles, l'Assemblée nationale dispose d'un Code de bonne conduite annexé au règlement de l'Assemblée et dont le Speaker est le garant en cas de problème.**

Pour sa part, le député est tenu de rendre compte à ses électeurs et au peuple, de produire des rapports sur ses activités parlementaires consultables sur le site de l'Assemblée et demeure soumis à l'obligation d'assiduité dans l'accomplissement de son mandat sous peine de disqualification dans les conditions et procédures requises par la Constitution elle-même<sup>480</sup>, reprises dans le Règlement intérieure de l'Assemblée nationale<sup>481</sup>.

<sup>480</sup> Article 81 Constitution : « Une personne cesse d'être député et son siège devient vacant dans les cas suivants : [...] elle est absente des Seychelles pendant une période continue supérieure à trente jours ou, au cours d'une session de l'Assemblée, pendant une période continue supérieure à quatre-vingt-dix jours alors que l'Assemblée a été convoquée et siège, sauf si le président de l'Assemblée l'a autorisée par écrit à s'absenter, cette autorisation ne pouvant lui être refusée sans motif valable [...] ».

<sup>481</sup> Congé : « (1) Aucun Membre ne pourra manquer une séance de l'Assemblée sans l'autorisation d'absence donnée au Membre par le Président. Le Président ne refusera pas déraisonnablement une telle autorisation.

(2) Sauf avec la permission du Président, si un Membre s'est absenté des Seychelles pendant une période continue de plus de 30 jours ou, pendant une session de l'Assemblée, pendant une période continue de plus de 90 jours pendant laquelle l'Assemblée a été convoquée pour se réunir et continue de se réunir, ce Membre cessera d'être membre en vertu des dispositions de l'article 81 de la Constitution.

(3) Le congé sera accordé par le Président à tout Membre qui montre une cause suffisante justifiant son absence ou qui est absent pour des devoirs officiels ou parlementaires.

(4) La demande de congé sera écrite sauf autorisation contraire du Président.

(5) Dans des cas exceptionnels, tout membre peut informer le Président de son absence et des circonstances ayant conduit à cette absence, et solliciter du Président une autorisation d'absence rétroactive.

Il est, en outre, tenu de déclarer, dès son entrée en fonction, son patrimoine précisant, au moins, ses actifs, passifs et intérêts commerciaux, y compris les comptes bancaires. La déclaration du patrimoine de l'élu établie suivant le modèle uniforme opposable aux autorités publiques est scellée et mise à la disposition du Commissaire de la Commission anti-corruption pour toutes fins utiles.

Toutefois, lorsqu'il est constaté qu'un député a un intérêt financier personnel sur un sujet porté à l'examen de l'Assemblée, il est exclu du vote afin d'éviter tout conflit d'intérêt<sup>482</sup>. Il n'y a toutefois pas de texte régulant la question des conflits d'intérêt qui demeure à l'appréciation du Speaker et des services du Clerk, appuyés par les Comités de la Chambre.

Par ailleurs, l'élu déclare les cadeaux offerts à l'occasion de l'exercice de son mandat qui, suivant leur nature ou circonstance de l'offre, peuvent être considérés comme un bien personnel ou public. Lorsqu'ils sont déclarés « bien publics », ils prennent place au Musée de l'Assemblée nationale.

(6) Les absences temporaires d'un membre de la Chambre, que ce soit par protestation ou autrement, n'exigeront pas l'autorisation du Président ».

<sup>482</sup> Règlement intérieur de l'Assemblée, Partie xix ; 93. Intérêts financiers des membres.

« (1) Outre les dispositions légales exigeant d'un membre qu'il divulgue l'étendue de tout intérêt pécuniaire direct, un membre ne votera pas sur un sujet dans lequel il a un intérêt pécuniaire personnel direct.

(2) Une motion visant à contester le vote d'un membre pour cause d'intérêt pécuniaire personnel peut être présentée dès que le nombre des membres votant sur la question aura été déclaré.

(3) Le Président ou le Président de séance a la discrétion de proposer ou non la question sur une telle motion, et en exerçant cette discrétion, il tiendra compte de l'objet de la question sur laquelle le vote a été pris et de la considération de savoir si l'intérêt du membre dont le vote est contesté est direct et pécuniaire et lui appartient séparément et n'est pas un intérêt commun avec le reste des citoyens des Seychelles, ou si le vote du membre a été donné sur une question de politique d'État.

(4) Si la question de contester le vote d'un membre est adoptée, le Président ou le Président de séance ordonnera au Greffier de corriger les chiffres du vote dans la division en conséquence ».

Les groupes d'intérêt et les lobbys sont reconnus et accèdent librement à l'Assemblée sans que le député ne soit pas tenu de rendre compte de ses rencontres avec lesdits groupes.

### SECTION 3 : ÉLÉMENTS DE COMPARAISON

Partout dans l'espace de l'étude, la Représentation nationale est politiquement et financièrement redevable devant le peuple.

Politiquement, elle délibère publiquement, ouvre ses portes à son peuple qui accède librement aux travaux parlementaires, largement disséminés sous différents supports : rapports, compte rendu, retransmission des débats à la radio et télévision nationales et via les nouvelles technologies de l'information et de la communication, etc.

Aucune Assemblée législative des pays de l'étude ne délibère dans la clandestinité quand bien même elle peut siéger et délibérer à huis clos lorsque les circonstances l'exigent et ce, dans les conditions strictement arrêtées par la législation et la réglementation en vigueur. Il s'agit de cas extrêmement rares qui n'échappent pas, par ailleurs, à la règle de

la publicité du travail parlementaire en ce que d'une part, les procès-verbaux des séances à huis clos sont rendus publics et, d'autre part, la loi votée fut-elle votée à huis clos fait obligatoirement l'objet d'une publication au Journal officiel (**Comores, Madagascar**) ou à la Gazette (**Maurice, Seychelles**).

Financièrement, les fonds publics alloués à la Représentation nationale pour l'accomplissement de sa mission sont soumis à un contrôle interne exercé par l'Assemblée elle-même et externe réalisé cumulativement par les administrations financières de l'Etat et les juridictions financières en charge de la transparence de la vie publique.

À titre individuel, par ailleurs, l'élu rend compte tenu de son travail soit parce qu'il est formellement tenu de le faire (**Maurice, Seychelles**) ou recommandé (**Madagascar**), soit par ce que la spécificité de la fonction de député oblige ce dernier à rendre compte à ses électeurs fut-ce de façon informelle (**Comores**).

À l'exception des **Comores**, le député à **Madagascar**, à **Maurice et aux Seychelles** est soumis à l'obligation de déclaration de son patrimoine comme à l'assiduité aux travaux parlementaire sous peine de sanctions pécuniaires et / ou de déchéance du mandat de député.



# ADMINISTRATION PARLEMENTAIRE

Les chapitres précédents nous ont permis de brosser un panorama -sous divers angles de vues- des Assemblées législatives des pays de l'indianocéanie : contexte et cadre de référence des institutions législatives, leur organisation et fonctionnement, l'accomplissement de leur rôle de représentation du peuple et la reddition des comptes qui pèse à la fois sur elles en tant qu'institutions et sur chacun de ses dignitaires, les députés pris individuellement. Dans l'ensemble des pays de l'étude, les institutions législatives exercent le pouvoir législatif, contrôlent l'activité de l'exécutif et représentent le peuple, conformément aux cadres juridiques propres à chacun de ces pays.

Pilier de l'institution législative, l'administration parlementaire joue un rôle clé dans l'organisation du travail parlementaire, les élus en dépendent lorsqu'il s'agit d'exercer leurs fonctions : elle fournit aux députés, l'expertise technique, la logistique, les ressources humaines, les services et tous les moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs missions de confection des lois, de contrôle de l'action gouvernementale et de représentation du peuple.

À des degrés divers, elle jouit d'une indépendance vis-à-vis de l'exécutif (section 1), décide librement de ses règles d'organisation et de fonctionnement (section 2).

## SECTION 1 : L'INDÉPENDANCE DES INSTITUTIONS LÉGISLATIVES

Loin d'être une « noix creuse », l'indépendance des institutions législatives est une réalité bien vivante dont le fondement juridique (paragraphe 1) comme l'autonomie administrative et financière (paragraphe 2) qui en découlent varient d'un pays à l'autre.

### PARAGRAPHE 1 : LE FONDEMENT JURIDIQUE DE L'INDÉPENDANCE DES ASSEMBLÉES LÉGISLATIVES

L'indépendance des Assemblées législatives tient sa raison d'être du sacrosaint principe de la séparation des pouvoirs formellement reconnu par la Constitution elle-même ou, le cas échéant, découlant de l'organisation des trois pouvoirs telle que voulue par la Constitution.

Aux **Comores**, le Préambule de la Constitution déclare formellement la volonté du peuple d'asseoir un État fondé sur la séparation des pouvoirs<sup>483</sup> pendant qu'à **Madagascar**, le principe de la séparation des pouvoirs inscrit dans la Constitution ne peut faire l'objet d'aucune révision<sup>484</sup> ;

À **Maurice** et aux **Seychelles**, de tradition Westminsterienne, le principe de la séparation des pouvoirs, quoique non inscrit dans la Constitution, découle de l'architecture institutionnelle et de l'organisation des pouvoirs publiques au cœur d'une séparation non équivoque des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaires aux mandats, statuts et règlements d'organisation et de fonctionnement propres à chacun d'eux.

La séparation des pouvoirs induit, dans la vie parlementaire, l'autonomie administrative et financière des Assemblées législatives, qui sont alors libres de disposer et parfois de décider de leurs moyens sans être soumises à une autorité émanant de l'Exécutif.

<sup>483</sup> Préambule de la Constitution: Le peuple comorien affirme [...]z « sa détermination à asseoir un État de droit fondé sur le principe de la souveraineté du peuple et de la démocratie, instituant un éventail de droits, de devoirs, de libertés et de garanties pour tous les citoyens et un système de gouvernement fondé sur la séparation des pouvoirs, et une administration publique au service des citoyens et du développement ; son engagement à promouvoir et renforcer les voies et moyens visant à prévenir, combattre et éradiquer la corruption, les détournements des biens et fonds publics, qui entravent les efforts tendant à promouvoir la gouvernance démocratique, la transformation socio-économique, la paix et la sécurité [...]».

<sup>484</sup> Article 163 de la Constitution : « La forme républicaine de l'État, le principe de l'intégrité du territoire national, le principe de la séparation des pouvoirs, le principe d'autonomie des Collectivités Territoriales Décentralisées, la durée et le nombre du mandat du Président de la République, ne peuvent faire l'objet de révision.

Les pouvoirs exceptionnels détenus par le Président de la République dans les circonstances exceptionnelles ou de trouble politique ne lui confèrent pas le droit de recourir à une révision constitutionnelle ».

### PARAGRAPHE 2 : L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE

L'autonomie de l'institution parlementaire traduit d'une part la non subordination ou non dépendance de l'Assemblée à l'exécutif et, d'autre part, le droit reconnu à l'Assemblée de se doter de ses propres règles d'organisation et de fonctionnement et, au besoin, de déroger aux règles de droit commun qui régissent les administrations publiques relevant de l'exécutif.

Elle revêt une expression différente selon qu'elle découle expressément d'un texte ou de règles coutumières et s'apprécie au regard de la gestion administrative du personnel de l'institution (a), de la gestion financière des crédits budgétaires alloués à l'Assemblée (b).

#### L'autonomie administrative

L'autonomie administrative est la capacité accordée à une Assemblée de se doter de ses propres règles d'organisation interne de ses services et le contrôle exercé sur le personnel parlementaire.

Aux **Comores**, l'autonomie administrative de l'Assemblée de l'Union est consacrée par voie législative<sup>485</sup> et « consiste pour l'Assemblée de l'Union en la possibilité de prendre toutes les mesures qu'elle juge nécessaires pour l'accomplissement de sa mission »<sup>486</sup>.

La loi sur l'autonomie administrative et financière de l'Assemblée de l'Union est complétée par la loi portant statut du personnel de l'Assemblée de l'Union<sup>487</sup> qui régit l'ensemble des règles relatives à la gestion de la carrière du personnel parlementaire du recrutement jusqu'à

<sup>485</sup> Article 1er de la loi n° 05-050/AU du 11 juin 2005 complétant la loi n°79-04 relative à l'autonomie de gestion administrative et financière de l'Assemblée fédérale : « L'Assemblée de l'Union jouit de l'Autonomie de Gestion Administrative et Financière ».

<sup>486</sup> Article 2 de la loi sus référencée.

<sup>487</sup> Loi n° 08-006/AU du 25.01.2008 portant Statut du personnel parlementaire en Union des Comores.

l'admission à la retraite. Viennent s'y ajouter le Règlement intérieur ainsi que le régime de couverture médicale du personnel de l'Assemblée de l'Union. Ainsi donc, le personnel de l'Assemblée est recruté par l'Assemblée elle-même soit par voie de concours, soit par contrat ou exceptionnellement sur titre, le Bureau de l'Assemblée étant libre de choisir l'un ou l'autre mode de recrutement<sup>488</sup>.

Spécifiquement au Secrétaire général de l'Assemblée, clé de voute de l'administration parlementaire, il est recruté par le Président de l'Assemblée de l'Union sur proposition du Bureau.

Le socle législatif et réglementaire régissant l'autonomie administrative de l'Assemblée de l'Union accorde à son personnel administratif une réelle stabilité d'emploi que les changements de majorité politique sont sans effet sur la carrière des fonctionnaires parlementaires<sup>489</sup>.

L'autonomie administrative de l'Assemblée de l'Union porte également sur sa capacité à définir sans entraves externes ses propres services administratifs, l'organigramme et le cadre organique des emplois et postes à pourvoir<sup>490</sup>.

Présentement, l'Assemblée de l'Union emploie 199 fonctionnaires et 210 agents contractuels répartis dans les différents

services administratifs ci-après : Cabinet du Président, Secrétariat général, Directions (administrative, juridique, financière, technique) et des Services et sous-services<sup>491</sup>.

**À Madagascar, le fondement juridique de l'autonomie administrative de l'Assemblée nationale repose à la fois sur la Constitution et sur l'Ordonnance n° 2014-001 portant loi organique fixant les règles relatives au fonctionnement de l'Assemblée nationale, complétés par le Règlement intérieur et des arrêtés du Président de l'Assemblée nationale.**

En effet, l'article 79 de la Constitution<sup>492</sup> confère à l'Assemblée nationale le pouvoir de disposer de ses règles de fonctionnement interne. En application de cette disposition, l'Assemblée nationale a adopté par voie d'ordonnance<sup>493</sup> les règles consacrant l'autonomie administrative et financière de l'Assemblée nationale.

Le Président de l'Assemblée nationale, chef de l'administration parlementaire<sup>494</sup>, détermine les services administratifs de l'Assemblée, leurs attributions, fixe les règles relatives au statut autonome du personnel de l'Assemblée notamment, le recrutement, la grille des soldes, le taux des indemnités et les différents accessoires servis aux agents de l'Assemblée

<sup>488</sup> Article 6 de la loi n° 05-050/AU du 11 juin 2005 susvisée : « l'Assemblée de l'Union dispose d'un personnel propre, distinct du personnel des autres services de l'État, qu'elle recrute soit par voie de concours, soit par contrat ou exceptionnellement sur titre. Le choix de l'une ou de l'autre des voies ci-dessus énumérées est arrêté par le bureau de l'Assemblée de l'Union ».

<sup>489</sup> Article 7 de la loi N°05-050/AU du 11 juin 2005 susvisée : « Le personnel ainsi recruté est géré conformément aux dispositions du statut du personnel de l'Assemblée de l'Union visé à l'article 4 de la présente loi. Dans tous les cas, il jouit de la stabilité d'emploi, sans préjudice du régime disciplinaire que le bureau de l'Assemblée de l'Union peut être amené à prendre ».

<sup>490</sup> Article 5 de la loi N°05-050/AU du 11 juin 2005 susvisée : « Les services de l'Assemblée sont assurés par un personnel nommé et géré par l'Assemblée de l'Union. Les effectifs et les emplois du personnel sont fixés par le cadre organique défini par l'Assemblée de l'Union ».

<sup>491</sup> Source, réponses au questionnaire.

<sup>492</sup> Article 79 de la Constitution : « Les règles relatives au fonctionnement de l'Assemblée Nationale sont fixées dans leurs principes généraux par une loi organique et dans leurs modalités par son règlement intérieur. Le règlement intérieur est publié au Journal officiel de la République ».

<sup>493</sup> Ordonnance n° 2014-001 portant Loi organique fixant les règles relatives au fonctionnement de l'Assemblée Nationale, modifiée par la Loi Organique n°2014-034 modifiant certaines dispositions de l'ordonnance n°2014-001 portant loi organique fixant les règles relatives au fonctionnement de l'Assemblée nationale.

<sup>494</sup> Article 52 de l'Ordonnance n° 2014-001 susvisée : « Le Président de l'Assemblée nationale est le chef de l'administration de cette Institution. Assisté des Vice-présidents qui le suppléent en tant que de besoin, ainsi que les Questeurs, il assure la direction de l'Assemblée et son administration générale ».



Assemblée nationale de Madagascar

nationale<sup>495</sup>. Dans l'accomplissement de ses missions, il est assisté du Bureau de l'Assemblée et par le Secrétaire général.

Le Bureau de l'Assemblée nationale fixe les règles d'organisation des services administratifs, ainsi que les conditions de recrutement et de nomination du personnel administratif<sup>496</sup>. S'agissant spécifiquement du Secrétaire général, il est

nommé par le Président de l'Assemblée sur proposition du Bureau permanent.<sup>497</sup>

L'Assemblée nationale emploie actuellement 400 personnels répartis entre neuf corps administratifs différents : corps des Employés des services de l'Assemblée nationale<sup>498</sup> ; corps des Opérateurs des services de l'Assemblée nationale ;<sup>499</sup> corps des Secrétaires des services de l'Assemblée nationale ;<sup>500</sup> corps des Secrétaires rédacteurs des services de l'Assemblée nationale ;<sup>501</sup> corps des Attachés adjoints

<sup>495</sup> Article 55 de l'Ordonnance n° 2014-001 susvisée : « Un arrêté du Président de l'Assemblée nationale fixe l'organisation, l'organigramme et les attributions des services, y compris celles des membres des cabinets du Bureau permanent ».

Article 56 de ladite ordonnance : « Un arrêté du Président de l'Assemblée portant statut autonome du personnel fixe les conditions, le recrutement, la grille des soldes, le taux des indemnités et les différents accessoires servis aux agents de l'Assemblée nationale. Le personnel de l'Assemblée bénéficie d'avantages spécifiques compte tenu des sujétions inhérentes à ses attributions ».

<sup>496</sup> Article 29 du Règlement intérieur : « Le Bureau permanent détermine par des textes spécifiques, l'organisation et le fonctionnement des services de l'Assemblée nationale, les modalités d'application, d'interprétation et d'exécution, par les différents services, des dispositions du présent Règlement, ainsi que le statut du personnel et les rapports entre l'administration de l'Assemblée et les organisations professionnelles du personnel ».

<sup>497</sup> Article 31 du Règlement intérieur : « La nomination aux hauts emplois de l'Assemblée nationale relève du Président de l'Assemblée nationale sur proposition du Bureau permanent ».

<sup>498</sup> Voir, Arrêté N° 016 -AN/P du 04 février 2019 portant création d'un corps des Employés des services de l'Assemblée nationale et fixant le Statut particulier de ce corps.

<sup>499</sup> Voir, Arrêté N° 017-AN/P du 04 février 2019 portant création d'un corps des Opérateurs des services de l'Assemblée nationale et fixant le Statut particulier de ce corps.

<sup>500</sup> Voir, Arrêté N° 018 -AN/P du 04 février 2019 portant création d'un corps des Secrétaires des services de l'Assemblée nationale et fixant le Statut particulier de ce corps

<sup>501</sup> Voir Arrêté N°019- AN/P du 04 février 2019 portant création d'un corps des Secrétaires rédacteurs des

des services de l'Assemblée nationale ;<sup>502</sup> corps des Attachés des services de l'Assemblée nationale ;<sup>503</sup> corps des Administrateurs adjoints des services de l'Assemblée nationale ;<sup>504</sup> corps des Administrateurs des services de l'Assemblée nationale ;<sup>505</sup> et le corps des Conseillers des services de l'Assemblée nationale.<sup>506</sup>

**À Maurice, la Constitution prévoit le mode de fonctionnement de l'Assemblée, de sa législation et de la procédure en tant qu'institution sans mentionner son mode de fonctionnement administratif et financier.**

Toutefois, le Règlement intérieur (Standing Orders and Rules of the National Assembly (1995)) prévoit le mode de fonctionnement administratif découlant des obligations procédurales liées au fonctionnement de l'Assemblée nationale en tant que telle. Le personnel administratif est recruté par le Public Service Commission chargé du recrutement de tout le personnel de la fonction publique et en tant que tel est soumis à toute les lois le régissant, sauf qu'il est soumis à un régime spécial parallèle ayant trait aux obligations uniques de l'Assemblée nationale sous le National Assembly (Privileges, Immunities and Powers) Act.

services de l'Assemblée nationale et fixant le Statut particulier de ce corps.

<sup>502</sup> Voir Arrêté N°020- AN/P du 04 février 2019 portant création d'un corps des Attachés adjoints des services de l'Assemblée nationale et fixant le Statut particulier de ce corps.

<sup>503</sup> Voir Arrêté N°021-AN/P du 04 février 2019 portant création d'un corps des Attachés des services de l'Assemblée nationale et fixant le Statut particulier de ce corps.

<sup>504</sup> Voir Arrêté N° 022-AN/P du 04 février 2019 portant création d'un corps des Administrateurs adjoints des services de l'Assemblée nationale et fixant le Statut particulier de ce corps.

<sup>505</sup> Voir Arrêté N°023- AN/P du 04 février 2019 portant création d'un corps des Administrateurs des services de l'Assemblée nationale et fixant le Statut particulier de ce corps.

<sup>506</sup> Voir Arrêté N°024-AN/P du 04 février 2019 portant Statut particulier du corps des Conseillers des services de l'Assemblée nationale.

Cependant hormis certaines positions, incluant celle de Secrétaire général et ses adjoints et quelques autres positions existantes propres au service de l'Assemblée nationale, la majorité du personnel administratif est composé d'officiers du service général de la fonction publique qui peuvent à tout moment être rappelés par le ministère de la fonction publique. S'agissant du fonctionnement administratif, l'Assemblée nationale est soumise au régime général de la fonction publique de l'Etat sous la tutelle du Secretary to Cabinet and Head of the Civil Service.

**Aux Seychelles, l'Assemblée nationale jouit d'une autonomie administrative partielle : elle recrute et fixe le régime de rémunérations de « son » personnel administratif, y compris le secrétaire général, mais cependant soumis au régime général de la fonction publique de l'État.**

L'Assemblée nationale ne dispose pas d'une fonction publique spécifique, distincte de celle de l'État qui lui aurait permis d'édicter des règles propres à son administration et à la gestion de carrière des fonctionnaires qu'elle emploie ou d'exercer l'entière autorité en matière de gestion administrative de l'administration parlementaire.

Elle emploie actuellement un personnel de 50 personnes affectées dans les différents services : Bureau du Président de l'Assemblée ; Bureau du Greffier ; Bureau du Chef de l'opposition ; Bureau du Chef des Affaires du Gouvernement a l'Assemblée ; Ressources humaines ; Sergent d'armes et sécurité ; Finance et Ressources humaines ; le Hansard ; Bureau des relations publiques et du protocole ; Opérations médias ; Services et installations d'entreprise ; information, communications et technologie ; centre d'informations ; service de recherche parlementaire et service légal.

Elle dispose, en outre, d'équipements de vote, de traduction, d'écrans de publication des résultats de vote, de logiciels de gestion



Membres du Parlement régional des Jeunes de l'Indianocéanie à l'Assemblée nationale des Seychelles

et d'archivage numérique des documents parlementaires, publiés dans le site web, les réseaux sociaux et YouTube.

### L'autonomie financière

L'autonomie financière de l'institution législative traduit sa capacité juridique à élaborer son budget, l'exécuter sans entraves, ni contrôle d'opportunité sur les investissements et opérations financières qu'elle estime utile d'engager pour le fonctionnement régulier de son administration.

Dans l'espace de l'étude, l'autonomie des assemblées législatives s'exprime différemment suivant les pays.

**Aux Comores, l'Assemblée de l'Union jouit de l'autonomie financière en vertu de la législation dédiée spécifiquement à l'autonomie de l'Assemblée<sup>507</sup>.**

Cette législation consacre un chapitre entier<sup>508</sup> à l'autonomie financière de l'Assemblée traitant de la portée de ladite

<sup>507</sup> Loi n° 05-050/AU du 11 juin 2005 complétant la loi n°79-04 relative à l'autonomie de gestion administrative et financière de l'Assemblée fédérale.

<sup>508</sup> Chapitre 2 de la loi sus référencée.

autonomie, de la préparation et de l'exécution du budget de l'Assemblée, ainsi que des règles régissant son contrôle. En effet, aux termes de l'article 10 de la loi relative à l'autonomie administrative et financière de l'Assemblée, « l'autonomie financière de l'Assemblée de l'Union est caractérisée par : l'affectation des crédits propres alloués à l'Assemblée de l'Union ; la participation de l'Assemblée de l'Union lors de l'élaboration du projet de budget de l'État ; un contrôle à posteriori ».

Il découle de cette disposition que l'Assemblée de l'Union dispose de crédits propres alloués dans le cadre du budget de l'État pour l'élaboration duquel, sa participation est requise d'une part et, d'autre part, que l'État ne peut exercer à l'égard de ce budget qu'un contrôle à posteriori, à l'exclusion de tout contrôle à priori ou d'opportunité.

Le budget de l'Assemblée de l'Union est préparé en interne par un Comité composé des Questeurs de l'Assemblée assistés du Secrétaire Général, du Directeur Administratif et financier, des Conseillers de l'Assemblée désignés par le Président et d'un représentant de la Commission des

finances<sup>509</sup>. Les prévisions budgétaires sont certes soumises à l'arbitrage budgétaire du Ministère des finances qui apprécie la masse budgétaire de l'Assemblée par rapport au budget total de l'État, afin de garantir l'équilibre budgétaire de l'État sans pouvoir, pour autant, apprécier l'opportunité des investissements projetés par l'Assemblée.

L'exécution du budget de l'Assemblée se fait souverainement sous l'autorité des questeurs, à l'exclusion de tout contrôle a priori<sup>510</sup> cependant que le contrôleur financier du trésor public vise toutes les dépenses de l'Assemblée aux fins de leur régularité.

Par ailleurs, l'autonomie budgétaire de l'Assemblée ainsi que sa gestion financière autonome n'échappent pas aux règles de la gouvernance budgétaire : le budget de l'Assemblée est soumis annuellement au contrôle de la section des comptes de la Cour suprême.

Elle ne dispose pas, néanmoins, de règlement financier, ni administratif.

À Madagascar, l'Assemblée nationale jouit de l'autonomie financière, consacrée par le chapitre 2 de l'ordonnance n° 2014-001 portant loi organique fixant les règles relatives au fonctionnement de l'Assemblée Nationale, modifiée par la loi organique n°2014-034 modifiant certaines dispositions de l'ordonnance n°2014-001 portant loi organique fixant

<sup>509</sup> Article 11 de la loi n° 05-050/AU du 11 juin 2005 susvisée : « les crédits nécessaires au fonctionnement de l'Assemblée font l'objet de propositions préparées par un Comité composé par : les Questeurs de l'Assemblée de l'Union, assistés du Secrétaire Général, du Directeur Administratif et Financier, des Conseillers de l'Assemblée de l'Union désignés par le Président et d'un représentant de la Commission des Finances ».

<sup>510</sup> Article 13 de la loi n° 05-050/AU du 11 juin 2005 susvisée : « En application des dispositions relative aux opérations financières de l'État, les dépenses de l'Assemblée de l'Union sont dispensées de tout contrôle a priori et sont effectuées par les questeurs sous l'autorité du Président de l'Assemblée.

Cette règle s'impose à tous, y compris le Trésor Public et se traduit par l'obligation de décaissement des crédits devant être versés au compte de l'Assemblée de l'Union domicilié à la Banque Centrale ».

les règles relatives au fonctionnement de l'Assemblée nationale.<sup>511</sup>

Le budget de l'Assemblée est préparé par son Bureau dans le respect de la lettre de cadrage macroéconomique et budgétaire du Ministère des finances. Les prévisions budgétaires sont néanmoins soumises à l'arbitrage budgétaire du Ministère en charge du budget qui veille à la règle de l'équilibre budgétaire<sup>512</sup> et, au besoin, procède aux coupures budgétaires requises, souvent avec l'accord de l'Assemblée.

Il est exécuté souverainement par le Président de l'Assemblée dans le respect des règles de la comptabilité publique<sup>513</sup>. Toutefois, les dépenses de l'Assemblée sont soumises au visa du contrôleur financier du trésor public préalablement à leur liquidation.<sup>514</sup>

Il est soumis au contrôle interne exercé par l'Assemblée elle-même et au contrôle externe exercé par la Cour des Comptes, assurant ainsi une évaluation indépendante de l'exécution du budget de l'Assemblée nationale.

<sup>511</sup> Article 53 de l'Ordonnance n° 2014-001 susvisée : « l'Assemblée nationale jouit de l'autonomie financière. Les crédits nécessaires au fonctionnement de l'Assemblée nationale font objet de propositions préparées par le Bureau de l'Assemblée en collaboration avec le Ministre des Finances.

Les propositions sont arrêtées par le Bureau permanent en tenant compte de la lettre de cadrage macroéconomique établie pour le projet de Loi de finances et des possibilités financières de l'État.

Elles sont inscrites au projet de Loi de finances auquel est annexé un rapport explicatif établi par le Bureau.

<sup>512</sup> Idem

<sup>513</sup> Article 54 de l'Ordonnance n° 2014-001 susvisée : « le Président de l'Assemblée est l'ordonnateur du Budget. Il peut toutefois déléguer ses pouvoirs dans les conditions prévues au Règlement intérieur.

Un arrêté du Président détermine les conditions et les modalités d'administration des crédits conformément aux principes, les règles de la comptabilité publique ».

<sup>514</sup> Article 54 de ladite Ordonnance: « [...] Les dépenses afférentes au fonctionnement de l'Assemblée feront l'objet d'un engagement après visa du Contrôleur des dépenses engagées dont l'intervention ne peut porter que sur la régularité ».

À Maurice, le Clerk établit les prévisions budgétaires de l'Assemblée suivant le formulaire fourni par le ministère des Finances. S'ouvrent des arbitrages entre le Ministère et l'Assemblée nationale représentée par le Clerk afin de parvenir à un document budgétaire répondant tant bien que mal aux besoins de l'Assemblée et à l'équilibre budgétaire de l'Etat.

Le documentaire budgétaire arrêté par le Ministère en charge du budget et l'Assemblée nationale est intégré dans le projet de loi de finances de l'année et défendu par le Clerk et c'est le Premier Ministre qui répond pour l'Assemblée nationale en vue de son adoption en séance plénière.

Aux Seychelles, l'Assemblée nationale ne jouit pas de l'autonomie financière dès lors que les crédits nécessaires à son fonctionnement sont alloués par l'exécutif sous forme de dotation annuelle qu'elle gère, toutefois, de façon autonome.

Cette gestion autonome est elle-même limitée par le fait que les liquidités ne sont pas transférées en une seule fois mais en plusieurs versements, qui exigent une demande d'autorisation préalable et un contrôle ex-anté, réintégrant une logique de subordination.

## SECTION 2 : LES RÈGLES D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT DES ASSEMBLÉES LÉGISLATIVES

Les Assemblées législatives des pays de l'étude s'organisent de manière autonome au gré de l'étendue de leur indépendance vis-à-vis de l'exécutif et, surtout, du degré de l'autonomie administrative et financière qui leur est accordée.

On distingue, au sein de l'espace de l'étude, les Assemblées législatives à autonomie complète (administrative et financière) (paragraphe 1) de celles dotées d'une autonomie partielle (paragraphe 2).

### PARAGRAPHE 1 : LES ASSEMBLÉES DOTÉES DE L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE

Il découle des développements qui précèdent que les Assemblées législatives des Comores, de Madagascar jouissent d'une autonomie administrative et financière établie par des lois dédiées spécifiquement à leur capacité juridique de disposer librement de leurs administrations parlementaires et, au besoin, de les doter de règles d'organisation et de fonctionnement dérogatoires au régime général de la fonction publique de l'État.

Corrélativement à ce pouvoir d'édicter des normes propres à l'administration parlementaire, les Assemblées législatives des Comores, de Madagascar et de Maurice fixent librement les cadres organiques et déterminent souverainement l'organisation administrative de l'Assemblée, souvent déclinée en départements et en services et sous services administratifs<sup>515</sup>. A Maurice, le Clerk doit pouvoir convaincre les autorités administratives de l'Etat pour tous ses besoins administratifs pour assurer son bon fonctionnement.

Dans les deux cas, les règles autonomes régissant l'administration parlementaire sont fixées par arrêté du Président de l'Assemblée en accord avec le Bureau du Clerk. Il en est de même des règles de recrutement, de nomination et de gestion de carrière du personnel de l'administration parlementaire.

<sup>515</sup> Voir, supra : paragraphe 2 relatif à l'autonomie administrative et financière.

Aussi, est-il loisible à ces assemblées de se doter de règlement financier, de règlement administratif, de plans stratégiques, de plans de formation, de logiciel d'archivage électronique et de tous autres instruments jugés nécessaires pour le renforcement des capacités tant des élus que du personnel parlementaire.

On note cependant que contrairement aux Comores, l'Assemblée nationale malgache dispose de logiciels de gestion des documents parlementaires, d'un mécanisme d'archivage numérique, d'un plan stratégique de développement de l'Assemblée nationale et de divers guides tels que : le Guide des Commissions permanentes ; le Guide des Députés ; le Guide d'examen du Projet de Loi des finances ; le Guide des Conseillers et Assistants parlementaires ; le Règlement intérieur type d'un groupe parlementaire.

## PARAGRAPHE 2 : CAS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DES SEYCHELLES

On l'a vu, l'Assemblée nationale Seychelloise ne dispose pas d'autonomie financière et a une autonomie administrative partielle. En effet, si l'Assemblée peut recruter son propre personnel, est propriétaire en nom propre de ses bâtiments et organise son travail à sa guise, ses fonctionnaires n'en demeurent pas moins des cadres de l'Etat, qui continue de considérer l'Assemblée comme un de ses ministères et traite le personnel de la même manière que les autres fonctionnaires. Au niveau financier, l'autonomie n'existe pas dans la mesure où le budget est intégré à la loi de finances et consiste en une dotation, certes, discutée avec le leadership de l'Assemblée, qui met en œuvre l'exécution de son budget, mais dont le montant et le contrôle d'exécution sont fixés par le Gouvernement.

Cela n'empêche pas l'Assemblée de fixer ses propres règles de fonctionnement, à travers un règlement financier, un règlement administratif, un cadre organique, des plans de formation et un plan stratégique, en cours de finalisation.

# CONCLUSION

Vouloir dresser un relevé de « bonnes pratiques » parlementaires au sein de l'Indianocéanie serait à la fois prématuré et risqué.

Prématuré en ce que l'exploitation des informations et données recueillies ne permettent pas, à ce stade, de tirer des conclusions conséquentes permettant d'établir de façon définitive un panorama de « bonnes pratiques » parlementaires.

Risqué dès lors qu'un fait quelconque ou une situation donnée -fut-il (elle) innovant (e) ne saurait constituer une « bonne pratique » qu'à l'épreuve des faits, avec le concours du temps, de l'expérimentation continue et de sa consolidation.

Or, le parlementarisme dans l'espace de l'étude, tributaire d'un constitutionalisme en construction est tantôt suspendu, révisé tantôt ignoré, dissout avant de renaître de ses cendres. Chaque nouvelle Constitution ou révision constitutionnelle apporte ses « innovations », pour le meilleur et pour le pire. Chacune d'elle façonne à sa manière le rôle, le mandat, ainsi que l'organisation et le fonctionnement des institutions législatives.

Difficile devant un tel contexte d'extirper de la mémoire parlementaire des pays concernés des pratiques constantes ou durablement inscrites dans le temps pour devenir de « bonnes pratiques », sources d'inspiration pour l'ensemble des Assemblées législatives de comparaison.

De toute évidence, cependant, le parlementarisme des Etats de l'Indianocéanie aussi mouvant qu'il puisse paraître n'échappe pas au mouvement de démocratisation et de modernisation des Assemblées législatives ; il développe ses propres règles d'organisation et de fonctionnement, génère progressivement des pratiques constructives, innovantes qui gagneraient à être revisitées, consolidées pour constituer un fond commun de « bonnes pratiques » parlementaires à partager au sein des pays de l'Indianocéanie.

L'esquisse des bonnes pratiques parlementaires dans l'espace de l'étude retient les actions novatrices développées ici et là qui, en raison de leur récente création, méritent d'être structurées davantage, incorporées dans l'ordonnement juridique interne des Etats concernés et consolidées en vue de leur pérennisation et vocation à devenir des sources d'inspiration de bonnes pratiques parlementaires au sein de l'espace de l'étude.

## L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI

Dans l'ensemble des pays de l'étude, la loi, expression de la volonté générale, n'entre en vigueur qu'après consentement du Chef de l'Etat : promulgation (**Comores, Madagascar**) ou assentiment (**Maurice, Seychelles**).

L'intervention positive du Chef de l'Etat devient une étape importante dans le processus de parachèvement de la procédure législative de telle sorte que la carence de promulgation ou d'assentiment présidentiel peut rendre inapplicable la loi régulièrement votée par les députés, représentants du peuple souverain.

Afin de prévenir un tel risque préjudiciable à la démocratie représentative et à l'équilibre des pouvoirs exécutif et législatif, la Constitution des Seychelles rend la loi exécutoire de plein droit, à l'expiration du délai et épuisement des procédures requis pour l'assentiment de la loi par le Président de la République<sup>516</sup>. À **Maurice**, le refus du Président de la République de donner l'assentiment à la loi votée l'expose à une révocation par la majorité des membres de l'Assemblée, sur proposition du Premier-ministre<sup>517</sup>.

<sup>516</sup> Article 88 de la Constitution.

Voir également ci-dessus, paragraphe 2 de la section 1 du chapitre 1<sup>er</sup>.

<sup>517</sup> Articles 46.2 et 30.2 de la Constitution.

En l'absence d'une telle disposition aux **Comores** comme à **Madagascar**, la loi votée peut tomber dans les oubliettes lorsque, par omission ou action délibérée, le Président de la République ne la promulgue pas<sup>518</sup>.

L'entrée en vigueur de la loi dans les délais requis même en l'absence de l'assentiment présidentiel est une pratique innovante qui protège la fonction législative de la Représentation nationale.

## LA PARTICIPATION CITOYENNE À L'ÉLABORATION DE LA LOI

Dans l'espace de l'étude, la participation citoyenne à l'élaboration de la loi fait progressivement son chemin sous différentes formes : initiative populaire, participation des organisations de la société civile aux travaux parlementaires, accès du citoyen aux débats parlementaires.

Partout, le citoyen accède aux débats parlementaires suivant les règles prescrites à cet effet et les organisations de la société civile (OSC) participent à l'élaboration de la loi tant en amont qu'en aval du processus législatif à la faveur cependant de l'autorisation de la Commission permanente en charge de l'examen du projet ou de la proposition de loi.

Spécifiquement, aux **Comores** et à **Madagascar**, les OSC peuvent formuler des observations, proposer des amendements au texte en discussion et participer à l'évaluation comme à la vulgarisation du texte voté. De surcroît, à **Madagascar**, les OSC peuvent s'exprimer devant la séance plénière, ce haut lieu de la représentation nationale.

À l'état embryonnaire cependant, cette pratique n'est ni structurée, ni formalisée encore moins systématique, sa mise en œuvre étant tributaire de la discrétion du Président de la Commission saisie du texte et du Président de l'Assemblée nationale. Elle constitue, malgré tout, un instrument efficace d'inclusion citoyenne dans la fabrication de la loi, expression de la volonté générale. Sa consolidation et sa pérennisation feront d'elle une « bonne pratique » parlementaire inspirante à l'ensemble des Assemblées parlementaires couvertes par l'étude.

Partout, l'initiative populaire a droit de cité au moyen de « pétition » aux formes et portées juridiques sensiblement différentes : à **Maurice**, cela peut être l'acte par lequel, une Association sollicite à l'Assemblée nationale l'adoption de ses règles d'organisation et de fonctionnement pendant qu'aux **Comores**, elle exprime la faculté pour un groupe socio professionnel de faire endosser son initiative à un ou plusieurs députés qui accepte (nt) de l'introduire dans le processus législatif sous forme d'une proposition de loi, sans qu'aucun texte cependant ne le consacre.

Spécifiquement à **Madagascar**, la pétition est un outil d'expression de la démocratie directe permettant à un groupe quelconque de citoyens de soumettre un texte au débat parlementaire pouvant aboutir, au mieux, à l'édition d'une loi par l'Assemblée nationale<sup>519</sup>. La situation est semblable aux Seychelles bien que le pouvoir discrétionnaire du président d'Assemblée l'emporte à défaut d'une pratique formalisée dans des procédures établies.

À n'en plus douter, la pétition d'initiative populaire est une « bonne pratique » parlementaire inspirante permettant au citoyen, dépositaire naturel de la souveraineté populaire, de participer à la fabrique de la loi qui, en définitive, lui sera opposable.

## IMPLICATION DE L'OPPOSITION DANS LA VIE PARLEMENTAIRE

Les récents développements du parlementarisme au sein de l'Indianocéanie privilégient la place et le rôle de l'opposition dans la vie parlementaire en l'accordant cumulativement et de plein droit la Vice-présidence de l'Assemblée, la Présidence d' au moins une Commission permanente, celle de Président ou de Rapporteur d'une Commission d'information ou d'enquête (**Madagascar**) comme la Présidence du Comité des finances et des comptes publics

<sup>518</sup> Pour mémoire, plus d'une dizaine de lois organiques votées par l'Assemblée de l'Union des Comores en 2005 puis déclarées conformes à la Constitution par la Cour constitutionnelle à la même année ne sont jamais entrées en vigueur pour défaut de promulgation.

<sup>519</sup> Section V, articles 189 et suivants du Règlement intérieur.

habituellement accordée à l'opposition (**Seychelles**), même si les **Comores** n'en font aucune mention particulière.

On observe, également, qu'à **Maurice** et aux **Seychelles** les Secrétariats administratifs des groupes parlementaires de l'opposition -comme ceux de la majorité- sont pris en charge par le budget de l'Assemblée nationale là où aux **Comores** et à **Madagascar**, l'opposition parlementaire se prend en charge dans l'organisation et le fonctionnement de son Secrétariat administratif. Aussi, **Maurice** et **Seychelles** associent l'opposition parlementaire dans l'exercice du pouvoir de nomination constitutionnellement réservé au Président de la République<sup>520</sup>.

L'implication accrue de l'opposition dans la vie parlementaire se range dans la catégorie des « bonnes pratiques » parlementaires en raison de la frange de population qu'elle représente comme la vitalité et la viabilité qu'elle apporte à la démocratie parlementaire.

## LA PRISE EN COMPTE DU « GENRE »

La problématique « genre » s'invite progressivement dans le parlementarisme de l'Indianocéanie qui à travers ses structures, son fonctionnement, ses méthodes et son action devient de plus en plus sensible à l'égalité des sexes dans la gestion des affaires publiques et ce, sans discrimination, ni récrimination.

Aux **Seychelles**, le « Caucus parlementaire des femmes », un groupe unifié de femmes parlementaires travaille ensemble pour la promotion du genre et ce, indépendamment de leurs affiliations politiques respectives, comme à **Maurice** où le « Caucus parlementaire sur le genre » est spécialement dédié à la problématique « genre ».

À **Madagascar**, l'Assemblée nationale dispose d'un Réseau des femmes parlementaires dénommé Caucus Genre, en malgache SOMAMI (Solombavambahoaka Mampiroborobo ny Miralenta). Créé en 2014, il s'agit d'un groupe parlementaire dédié à la promotion de l'égalité femmes-hommes et à l'intégration de la perspective de genre dans les législations et les politiques publiques. Le caucus genre joue un rôle clé dans: i) la sensibilisation et le soutien législatif pour réduire les inégalités de genre, ii) le plaidoyer et la mobilisation de soutien pour les questions de genre, tant au niveau national qu'international; iii) le renforcement des capacités des parlementaires et le iv) le suivi des engagements en matière de genre. Le Caucus genre vise une société malgache solidaire et prospère, fondée sur l'égalité des sexes et valorisant le leadership féminin. Sa mission inclut également la promotion de la participation des femmes dans la prise de décision et l'élaboration de lois favorisant l'égalité.

L'intégration du genre dans les stratégies de réforme des parlements est une donnée essentielle susceptible de capitaliser les opportunités de participation effective des femmes dans la gestion des affaires publiques mais aussi et surtout, un instrument de transposition en droit interne des traités, conventions et accords dédiés au Genre et régulièrement ratifiés par les Etats de l'Indianocéanie.

## LA REDDITION DES COMPTES

Le député législateur et contrôleur de l'action du gouvernement est élu pour accomplir une mission qu'il doit s'acquitter pour l'intérêt bien compris des électeurs et de la Nation entière qu'il représente. À cette fin, il jouit d'un statut honorable, d'une préséance protocolaire distincte et bénéficie de gratifications aussi multiples que variées, d'immunité et de protection juridictionnelles afin qu'il puisse accomplir dignement sa mission, à l'abri des aléas de toute nature.

En contrepartie, il devrait être tenu de rendre compte au peuple, comme il est lié à l'obligation de déclarer son patrimoine (**Comores, Madagascar, Maurice, Seychelles**) au même titre qu'à l'obligation d'assiduité aux travaux parlementaires sous peine de sanctions pécuniaires

<sup>520</sup> Cf, supra chapitre 3 : la Représentation.

(**Comores, Madagascar, Seychelles**) et, au pire, de déchéance de sa qualité de représentant de la Nation. Cette pratique observée à **Madagascar**<sup>521</sup><sup>522</sup> vise à combattre l'oisiveté et le tourisme parlementaires dans lesquels peut s'installer le député aux dépens de ses responsabilités.

## LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

D'ordinaire, le contrôle parlementaire est partout exercé au moyen de questions orales, écrites, d'interpellations, de commission d'enquête parlementaire et, dans certains cas, de révocation du gouvernement. À **Maurice**, l'Assemblée nationale a institué le Comité des comptes publics doté de pouvoirs d'investigation et aux fins d'enquêter régulièrement sur l'utilisation des deniers publics.

Aux **Seychelles** exceptionnellement, le contrôle parlementaire s'étend aux promesses gouvernementales et s'exerce à travers une Commission spécifiquement dédiée à cette fin : le « Comité des assurances gouvernementales » vérifie et évalue l'état de mise en œuvre des promesses et engagements faits par l'Exécutif devant l'Assemblée nationale.

Les expériences mauriciennes et seychelloises en cette matière sont inspirantes, capables de renforcer les capacités de l'Assemblée nationale dans son office de vigie de la transparence de la vie publique, de l'utilisation des deniers publics, du fonctionnement régulier des services publics et de la régularité des comptes publics, ainsi que de la sincérité des écritures comptables des fonds alloués aux acteurs publics.

## LIEN ENTRE L'ÉLU ET SES CONCITOYENS

Dans l'ensemble des Etats de l'Indianocéanie, les députés sont soucieux d'entretenir des liens avec leurs concitoyens, d'ouvrir des permanences dans leurs circonscriptions, tenues par un personnel parlementaire pour mieux recevoir leurs concitoyens. Mal en pis, le député déploie d'énormes efforts personnels pour garder le contact avec le terrain afin de relayer les problématiques locales dans les débats parlementaires.

À l'exception des **Comores** où le député ne peut que compter sur ses propres moyens pour assurer un lien structuré avec sa circonscription, à **Madagascar, Maurice** et aux **Seychelles**, le député dispose, aux frais de l'Assemblée nationale, d'un personnel parlementaire appelé à assurer les liens entre l'élu siégeant à l'Assemblée nationale et ses électeurs. Dans les trois cas, ce personnel choisi par l'élu ne relève pas statutairement du personnel de l'Assemblée et sa mission s'achève au terme du mandat de l'élu.

À **Madagascar**, le député s'appuie en sus des assistants parlementaires sur le Crédit d'Investissement d'Appui au Développement (CIAD) pour la réalisation d'ouvrages publics dans sa circonscription<sup>523</sup>.

Certes, les exemples malgaches, mauriciens et seychellois sont en deçà des espérances des élus préoccupés par l'impérieuse nécessité de disposer de moyens suffisants leur permettant de jouer pleinement leur rôle de représentation mais ils constituent, néanmoins, les prémices de pratiques parlementaires inspirantes.

### Vers l'institutionnalisation des Parlements de jeunes

À des degrés différents, les Assemblées parlementaires de l'Indianocéanie s'inscrivent dans une dynamique de mise en place de Parlements des jeunes mais les initiatives intermittentes engagées en cette matière aux **Comores**, à **Madagascar** et aux **Seychelles** restent à capitaliser et institutionnaliser comme à **Maurice** où le « National Youth Parliament ».

<sup>521</sup> Article 11 et 211 du Règlement intérieur.

<sup>522</sup> Article 70(9)(b)(v) des Standing Orders.

<sup>523</sup> Voir supra, Chapitre 3, section 2, paragraphe 2.

En guise de conclusion et, comme indiqué à l'introduction de l'esquisse, le panorama des « bonnes pratiques » parlementaires reste à consolider avec le concours du temps, l'implémentation et de l'expérimentation continue pour constituer un fond commun de bonnes pratiques parlementaires au sein de l'Indianocéanie.

## COMORES

Loi fondamentale du 23 avril 1977;

Constitution du 1er octobre 1978, révisée en 1982 et 1984 ;

Constitution du 7 juin 1992 ;

Constitution du 20 Octobre 1996 ;

Charte constitutionnelle du 6 mai 1999 ;

Constitution du 23 décembre 2001, révisée en 2009, 2013 et 2018 ;

Loi organique n° 23-004/AU du 02 mars 2023 relative à l'Election des Députés de l'Assemblée de l'Union des Comores et de son Président ;

Loi n°05-050/AU du 11 juin 2005 complétant la loi n°79-04 relative à l'autonomie de gestion administrative et financière de l'Assemblée de l'Union ;

Loi n° 08-006/AU du 25.01.2008 portant Statut du personnel parlementaire en Union des Comores ;

Loi N°23-002/AU du 06 février 2023, fixant le nombre des circonscriptions électorales de l'élection des membres de l'Assemblée de l'Union des Comores ;

Loi n° 22-018/AUC portant statut de l'opposition ;

Loi n° 22-019/AUC modifiant la loi n°13-010/AUC du 21 novembre 2013 portant organisation et fonctionnement des partis et groupements des partis politiques en Union des Comores ;

Délibération n°12-014/AU du 14 décembre 2012 portant révision du Règlement intérieur de l'Assemblée de l'Union loi du 24 mai 2005 complétant la loi n°79-04 relative à l'autonomie de gestion administrative et financière de l'Assemblée de l'Union ;

## MADAGASCAR

Constitution de 1959 ;

Loi constitutionnelle du 8 octobre 1972 ;

Constitution du 21 décembre 1975 ;

Constitution du 19 août 1992 ;

Constitution du 13 octobre 1995 ;

Loi organique n° 2018 – 010 en date du 10 avril 2018 relative à l'élection des Députés à l'Assemblée nationale ;

Loi n° 022-004/AU du 24 juin 2022 relative aux Opérations Financières de l'Etat de l'Union des Comores ;

Loi n° 2021- 006 du 27 mai 2021 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 2011-013 du 09 septembre 2011 portant Statut de l'opposition et des partis d'opposition ;

Ordonnance n° 2014-001 portant Loi organique fixant les règles relatives au fonctionnement de l'Assemblée Nationale, modifiée par la Loi Organique n°2014-034 modifiant certaines

dispositions de l'ordonnance n°2014-001 portant loi organique fixant les règles relatives au fonctionnement de l'Assemblée nationale ;

Ordonnance n° 77-018 du 24 mai 1977 relative à l'Assemblée nationale de la Révolution ;

Ordonnance n° 76-050 du 29 décembre 1976 ;

Arrêté N° 016 -AN/P du 04 février 2019 portant création d'un corps des Employés des services de l'Assemblée nationale et fixant le Statut particulier de ce corps ;

Arrêté N° 017-AN/P du 04 février 2019 portant création d'un corps des Opérateurs des services de l'Assemblée nationale et fixant le Statut particulier de ce corps ;

Arrêté N° 018 -AN/P du 04 février 2019 portant création d'un corps des Secrétaires des services de l'Assemblée nationale et fixant le Statut particulier de ce corps ;

Arrêté N°019- AN/P du 04 février 2019 portant création d'un corps des Secrétaires rédacteurs des services de l'Assemblée nationale et fixant le Statut particulier de ce corps ;

Arrêté N°020- AN/P du 04 février 2019 portant création d'un corps des Attachés adjoints des services de l'Assemblée nationale et fixant le Statut particulier de ce corps ;

Arrêté N°021-AN/P du 04 février 2019 portant création d'un corps des Attachés des services de l'Assemblée nationale et fixant le Statut particulier de ce corps ;

Arrêté N° 022-AN/P du 04 février 2019 portant création d'un corps des Administrateurs adjoints des services de l'Assemblée nationale et fixant le Statut particulier de ce corps ;

Arrêté N°023- AN/P du 04 février 2019 portant création d'un corps des Administrateurs des services de l'Assemblée nationale et fixant le Statut particulier de ce corps ;

Arrêté N°024-AN/P du 04 février 2019 portant Statut particulier du corps des Conseillers des services de l'Assemblée nationale ;

Résolution N° 01-2019/R en date du 19 août 2019 portant Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

---

## MAURICE

---

Constitution du 12 mars 1968, révisée par les lois n° 2 de 1982 ; n° 14 de 1983 ; n° 33 de 1986 ; n° 19 et 36 de 1990 ; n° 37, 38 et n° 48 de 1991 ; n° 16 de 1992, n° 26 de 1994 ; n° 23 de 1995, n° 1, n° 3 et n° 4 de 1996 ; n° 5 de 1997, n° 31 et 40 de 2000 ; n° 32 et 33 de 200 ; n° 4 de 2002 ; n° 19 et 28 de 2003 et n° 9 de 2008 ;

Standing orders.

Code électoral, Loi 14/1958

---

## SEYCHELLES

---

Constitution du 29 juin 1976 ;

Constitution du 26 mars 1979 ;

Constitution du 18 juin 1993 ;

Standing Orders

Loi sur les partis politiques (enregistrement et réglementation), chapitre 173, 2021

Dress Code, National Assembly, 2019

Code Electoral, chapitre 262, 2021





COMMISSION DE  
L'Océan Indien

Avec le soutien de

France 



SECRETARIAT GÉNÉRAL DE LA COMMISSION DE L'Océan Indien

PROJET GOUVERNANCE, PAIX ET STABILITÉ

BLUE TOWER – 4<sup>ème</sup> ÉTAGE | RUE DE L'INSTITUT, ÉBÈNE | MAURICE

[commissionoceanindien.org](http://commissionoceanindien.org) | [gps@coi-ioc.org](mailto:gps@coi-ioc.org)