



141^{ème} Session de l'Union Interparlementaire

Belgrade – Serbie du 13 au 17 octobre 2019

Communication de Monsieur RABENIRINA Jean Jacques, Vice-Président De l'Assemblée Nationale (MADAGASCAR) lors du débat général sur le

« Renforcement du droit international : rôles et mécanismes parlementaires, et contribution de la coopération régionale »

Madame la Présidente,

Excellences,

Mesdames et Messieurs en vos rangs et titres respectifs,

C'est un honneur pour moi de pouvoir m'exprimer devant cet aréopage de Parlementaires au nom de la délégation de Madagascar sur le thème de notre débat général.

La Société Internationale fait face à de grands changements actuellement, des nouveaux enjeux et défis apparaissent à chaque fois, que ce soit d'ordre climatique, social, économique ou politique. Les relations interétatiques doivent ainsi évoluer pour faire émerger de nouveaux acteurs.

En effet, depuis ses débuts, à l'apparition de l'Etat dans sa forme moderne, la communauté des nations n'a cessé de développer des mécanismes pour répondre à cette évolution constante à laquelle elle doit faire face. Si les Nations-Unies, est l'une de ses principales réalisations, du haut de ses soixante-quatorze années d'existence, elle doit également affronter de front ces mutations des relations internationales. C'est ainsi que de nouvelles notions et principes ont vu le jour, comme l'intégration régionale et le principe de subsidiarité, qui sont devenus des mécanismes incontournables des relations interétatiques, pour faire face à l'endémisme et aux spécificités des problèmes socio-politiques et économiques contemporains. Les organisations régionales sont en essor et prennent actuellement en charge de nombreux défis.

Les Etats ne sont pas en reste, si bien que face à ces nouveaux enjeux ils ont fait émerger malgré eux un nouvel acteur des relations internationales : le parlement. Si la diplomatie restait le seul apanage de l'appareil exécutif de l'Etat, voire même le domaine réservé du Chef de l'Etat, le parlement est actuellement appelé à jouer davantage de rôle sur la scène internationale, notamment à travers les organisations d'intégration régionale et les relations interparlementaires.

Effectivement, par le biais des organes délibérants des organisations intergouvernementales régionales et sous régionales, ainsi que les Assemblées Interparlementaires, le Parlement de chaque Etat membre occupe un rôle de plaidoyer, de stabilisation et d'innovation avec la propagation des bonnes pratiques usitées en international et contribuent au développement et à la pérennisation de la bonne gouvernance. Des mécanismes bien rôdés aidant, les parlements offrent ainsi aux relations internationales un nouveau visage en raffermissant davantage les liens entre les nations et en multipliant les sources du droit international, de même que les matières qui en seront les objets.

Aussi, la présente communication se pose, à juste titre, le problème de savoir dans quelle mesure les mécanismes parlementaires contribuent-ils au raffermissement du droit international ? Et comment se manifestent-ils ?

Dans cette optique, il est donc nécessaire de savoir la place du parlement dans la mise en œuvre de la politique étrangère de l'Etat (I), et avec le nouveau visage de la société internationale, il s'avère important de définir ce qu'est la diplomatie parlementaire et en relater les illustrations possibles (II).

I-LE PARLEMENT DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE ETRANGERE

Dans sa conception classique la diplomatie, qui est définie comme « la science ou la pratique des relations internationales », a toujours réservé au Chef de l'Etat la compétence de définir, concevoir et mener la politique de l'Etat dans ses relations avec les autres Etats. L'on parle de « domaine réservé » du Président de la République, ceci vraisemblablement en raison de son caractère délicat,

secret et à fort impact sur la stabilité du régime, si bien qu'il n'est pas indiqué de le confier à d'autre personne, physique ou morale. Mais encore, la souveraineté confiée par le peuple à son élu (le Président) lui confère la compétence de déterminer la nature des relations qui apporteront ou non du bien pour la nation entière. De ce fait, le suffrage universel, qui lui a conduit au sommet de l'Etat conforte ce pouvoir décisionnel, dont la légitimité ne pourra en aucun cas être contestée. La séparation des pouvoirs plaident également pour le cloisonnement des compétences exécutives aux seuls acteurs indiqués par la constitution pour le faire, et ne laissant à l'appareil législatif que les fonctions de contrôle et d'évaluation de la mise en œuvre de ces politiques.

Ainsi, pour Madagascar, **les articles 45, 55, 57 et 137 à 138 de la Constitution** confient au Président de la République le pouvoir de déterminer et contrôler la mise en œuvre de la politique générale de l'Etat, y compris celle relative à la politique étrangère ; le pouvoir de nommer ou accréditer et rappeler les représentants de l'Etat à l'extérieur ainsi que de recevoir les accréditations des pays étrangers ; et le pouvoir de garantir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, de veiller à la sauvegarde et au respect de la souveraineté nationale à l'intérieur et à l'extérieur, de négocier et signer les traités internationaux ainsi que les promulguer après ratification par le parlement, lequel n'a qu'une compétence liée : il ne peut pas modifier un traité ou convention soumis à ratification, de plus le texte a été préalablement soumis au contrôle de constitutionnalité, reléguant ainsi la ratification au rang d'une simple formalité. De plus une fois ratifié, ces textes internationaux ont valeur supérieure aux lois nationales (art.137). Et pour les accords non soumis à ratification, le Premier Ministre a la compétence de les négocier et les signer au nom de la République (art.138).

Tout ceci illustre, non seulement le pouvoir exclusif de l'Exécutif en matière de mise en œuvre de la politique étrangère à Madagascar, mais place aussi le Droit International sur une position confortable que ni les lois internes ni le pouvoir législatif ne peuvent modifier.

S'il ne peut être fait état de la légitimité de la compétence exclusive du Chef de l'Etat en matière diplomatique, il est important par contre de parler des organes concernés par la gestion et l'administration de la politique étrangère de l'Etat. En effet, il va de soi qu'organiser et entretenir des relations « fructueuses et mutuellement avantageuses » avec plusieurs nations étrangères ne peut être accompli par le Chef de l'Etat seul, aussi est-il normal que le Secrétariat Général et le Cabinet Civil de la Présidence, ainsi que ses organismes rattachés y contribuent activement de manière stratégique. Tandis que le Ministère des Affaires Etrangères, assisté par les représentations diplomatiques éparpillés dans le monde (au nombre de vingt actuellement pour Madagascar) y aident également le Président de manière opérationnelle.

Ces activités engageant l'Etat officiellement et internationalement, il est nécessaire, voire obligatoire, d'avoir le consentement du peuple quant à son application, notamment ses répercussions sur la population et le territoire national. Comme le dit si bien **Eugène PIERRE** dans son *Traité de droit politique électoral et parlementaire (1902)* : « **négociateur ne saurait être le fait de plusieurs, et rien de ce qui touche aux relations d'un peuple avec ses voisins ne peut être préparé dans le tumulte d'une assemblée délibérante (...)** Les vrais principes veulent que le Gouvernement ait les mains complètement libre pour toutes les négociations diplomatiques, mais qu'il ne puisse jamais engager définitivement sa signature, qui est celle de la Nation, sans l'avis préalable des représentants de la Nation ». Aussi, en phase intermédiaire le parlement intervient-il pour exprimer la volonté générale en acceptant ou rejetant, ou encore en recommandant des réserves sur le contenu des textes (traité, convention ou accord) négociés et signés par le Chef de l'Etat ou ses représentants plénipotentiaires à l'international, avant son entrée en vigueur dans le pays (*loi organique et règlement intérieur de l'Assemblée nationale*). Si l'Exécutif ne peut passer outre le consentement du parlement, il est noté que ce pouvoir reste quand même limité, comme nous l'avons signalé plus haut, du fait qu'il s'agit d'un rôle assez passif dans le domaine diplomatique.

Par contre, en vertu de la fonction de représentation qu'assume le parlement, il lui est conféré également le pouvoir d'exercer le contrôle sur la mise en œuvre de la politique étrangère de l'Etat qui fait partie intégrante de la politique générale de l'Etat. L'expérience malgache a montré pourtant une timidité dans la mise en œuvre effective de ce contrôle politique, peut-être en raison de sa spécificité technique et du fait de son caractère secret qui ne laisse transparaître que des bribes d'informations sur les activités diplomatiques, rendant ainsi difficile le contrôle, faute de données précises et publiques.

Avec l'apparition des nouveaux enjeux stratégiques et géopolitiques qui ont consacré la subsidiarité des résolutions des conflits et de la gestion des relations économiques et sociales, cet état de chose

est appelé à changer. Le parlement se voit ainsi confier des missions plus actives au niveau international.

II-LA DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE

Le concept de « diplomatie parlementaire », qualifié par beaucoup de « concept émergent » n'a, à proprement parler, fait l'objet d'aucune définition formelle. Deux conceptions se dégagent de toutes les acceptions proposées, à savoir celle qui la considère comme « l'action des assemblées parlementaires en tant que telles ou de certains de leurs membres dans le domaine des relations internationales » que les anciens Présidents du Sénat et de l'Assemblée Nationale de la République Française ont défendu (*La diplomatie parlementaire. Colloque organisé sous la présidence de Raymond Forni et Christian Poncelet*, Paris, Sénat, 2001). Puis vient celle qui la voit au sein de l'organisation internationale dans le cadre de laquelle évoluent ses actions, et la définit comme « l'activité diplomatique qui a pour cadre les grandes organisations internationales et qui se déroule en conséquence dans des enceintes ressemblant à des assemblées parlementaires » (Jean-Paul Pancraccio, *Dictionnaire de la diplomatie*, Clermont-Ferrand, Micro Buss, 1998.). Aucune définition académique ne peut donc être retenue, mais ces deux acceptions permettent de circonscrire les actions internationales du parlement dans ses démarches de renforcement du droit international, et à partir desquelles des mécanismes formels et informels se sont mis en place, tantôt pour renforcer la politique étrangère interne, tantôt pour renforcer la coopération et les relations interparlementaires autonome du parlement, ou encore pour assumer des missions de plaidoyer, de prévention, médiation et de règlement de conflits nationaux et internationaux.

Ainsi, en dehors de ses attributions classiques rentrant dans la réalisation de la politique étrangère de l'Etat, que nous avons évoqué ci-dessus, le parlement et ses membres, sont également appelés à effectuer des missions internationales sous l'impulsion du Chef de l'Etat, afin de raffermir ou de nouer des relations diplomatiques à travers, soit des visites officielles auprès des assemblées parlementaires nationales des nations étrangères, voire auprès même de l'exécutif de ces pays, soit par le biais des organisations de coopérations interparlementaires. Ces missions s'inscrivent donc dans le cadre de la diplomatie menée par l'Exécutif et ont toutes pour objectif de réaliser la politique étrangère déterminée par le Chef de l'Etat suivant son pouvoir régalién. Dans le cadre de ces activités « diplomatiques » les parlementaires agissent en faveur de la réalisation de la politique générale de l'Etat, qui a fait sienne des Objectifs du Développement Durable, du respect des Droits fondamentaux de la personne humaine, qui est incorporé à la Constitution Malgache et traduit par des ratifications de traités et protocoles différents (convention contre la torture et les traitement inhumain et dégradant, convention contre la traite des personnes, entre autres), ainsi que par des réformes des lois de procédures à l'interne : procédure pénale, présomption d'innocence, abolition de la peine de mort...

Mais la pratique parlementaire a également adopté la mise en œuvre d'actions de renforcement des liens interparlementaires directs et de façon autonome, c'est-à-dire à son initiative propre. Ceci se traduit également par des échanges avec d'autre assemblée parlementaire ou par l'adhésion à des organisations interparlementaires à vocation régionale ou universelle. La concrétisation de ces actions est la mise en place des groupes d'amitié interparlementaires, ainsi que la mise en œuvre d'accords de coopération bilatérale entre les assemblées parlementaires pouvant aboutir à des projets et programmes communs. Et dans le cadre des organisations interparlementaires des actions communes de conscientisation ou d'interpellation des gouvernements nationaux sur les enjeux géopolitiques contemporains peuvent avoir lieu, ou des actions de prévention des conflits intra ou interétatiques, de même que des actions d'observation électorale ou encore de médiation peuvent être commanditées par les instances communes au sein de ces organisations internationales interparlementaires.

Le Parlement de Madagascar n'étant pas en reste dans ces actions. L'Assemblée nationale a noué par exemple des accords de partenariat avec des parlements étrangers comme l'Assemblée nationale française ou le Parlement francophone de Belgique, entre autres. Elle est membre du Parlement Panafricain, de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie, du parlement de l'Afrique Caraïbe et Pacifique et l'Union Européenne ou encore de l'Union Interparlementaire. Des projets et programme ont été mis en œuvre et ont abouti à des activités concrètes, comme des missions d'observation électorale à l'archipel des Comores, ou les démarches de sortie de crise à Madagascar où le pays a bénéficié aussi des interventions de ces organisations internationales dont il est membre, qui ont abouti à des élections crédibles justes et transparent, voire à l'instauration de la paix durable et le parlement a été toujours très actif à ces époques .

CONCLUSION

La participation active du parlement de Madagascar dans la mise en œuvre de la politique étrangère de l'Etat ou encore les initiatives qu'il prend en nouant des relations « diplomatiques » interparlementaires contribuent efficacement à raffermir et à faire évoluer le Droit international. Il a été actif dans le règlement et la prévention des différends nationaux et internationaux, notamment dans la région de l'océan indien et pendant les crises politiques internes auquel le pays a fait face. En matière de ratification des conventions et traités internationaux, le parlement de Madagascar a entériné la totalité des projets de loi de ratification que le Gouvernement lui a soumis, incorporant ainsi ces textes à l'ordre juridictionnel interne et par la même occasion renforçant l'effectivité du droit international sur le territoire national.

Le parlement national joue également d'important rôle dans les efforts de développement, non seulement en adoptant des lois qui le favorisent mais en évaluant et contrôlant leurs mises en œuvre aussi, afin de produire des impacts palpables à la population. L'effectivité de l'Etat de droit repose également sur le parlement, même si ses membres devraient faire abstraction des considérations partisans pour adopter une éthique et une déontologie exemplaire. Il lui revient également d'exercer pleinement le contrôle du respect des droits humains par les appareils de l'Etat à tous les niveaux, car les textes y correspondant ont déjà été adoptés.

L'intervention de l'Union Interparlementaire dans le cadre la promotion du dialogue politique, aussi bien en interne qu'à l'international, serait le bienvenu pour Madagascar qui malgré le fait d'avoir une culture et des valeurs consacrant ce dialogue, s'est encore versé dans son histoire plus ou moins récente, dans des crises politiques qui coûtent beaucoup au développement économique du pays.

Par ailleurs, le parlement malgache gagnerait en importance et en efficacité s'il bénéficie d'une plus grande autonomie, de plus large pouvoir de contrôle et plus de moyens et de capacités techniques le permettant d'exercer pleinement les fonctions que le peuple lui a assigné. Tellement la diplomatie est spécifique que peu d'élus pourraient prétendre la maîtriser. D'autre part, il faut encadrer juridiquement l'exercice de cette diplomatie parlementaire afin d'éviter de se verser à la recherche des intérêts individuels et à la diplomatie parallèle guidée par la politique partisane.

Pour Madagascar donc, beaucoup a été fait, mais beaucoup reste à faire également, notamment en matière d'effectivité du pouvoir de contrôle et d'évaluation des actions de mises en œuvre de la politique générale de l'Etat ayant trait à ses engagements internationaux. La volonté est présente, mais l'appui de l'Union Interparlementaire sera toujours nécessaire.

Je vous remercie pour votre attention.