



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
INITIATIVE
MADAGASCAR

UNCA^{CIVIL}_{SOCIETY} Coalition

Article 13. *Participation of society*

1. Each State Party shall take appropriate measures, within its means and in accordance with fundamental principles of its domestic law, to promote the active participation of individuals and groups outside the public sector, such as civil society, non-governmental organizations and community-based organizations, in the prevention of and the fight against corruption and to raise public awareness regarding the existence, causes and gravity of and the threat posed by corruption. This participation should be strengthened by such measures as:

- (a) Enhancing the transparency of and promoting the contribution of the public to decision-making processes;
- (b) Ensuring that the public has effective access to information;
- (c) Undertaking public information activities that contribute to non-tolerance of corruption, as well as public education programmes, including school and university curricula;
- (d) Respecting, promoting and protecting the freedom to seek, receive, publish and disseminate information concerning corruption. That freedom may be subject to such restrictions as are provided for

RAPPORT DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

sur la mise en œuvre du Chapitre II (Prévention) et du
Chapitre V (Recouvrement d'avoirs) de la

CONVENTION DES NATIONS UNIES CONTRE LA CORRUPTION

À MADAGASCAR

par Transparency International - Initiative Madagascar

Remerciements

Dans le but de contribuer à l'examen national de la CNUCC à Madagascar au cours de son deuxième cycle, ce rapport parallèle a été rédigé par Transparency International – Initiative Madagascar (TI-MG), en utilisant les documents d'orientation et le modèle de rapport conçus par l'UNCAC Coalition et Transparency International. La production de ce rapport a été soutenue par l'UNCAC Coalition, rendue possible grâce à un financement fourni par l'Agence norvégienne de coopération au développement (NORAD) et le Ministère des affaires étrangères du Danemark (DANIDA) que TI-MG tient à remercier.

De même, l'association tient à adresser ses vifs remerciements aux représentants d'institutions et d'organisations de la société civile qui ont permis de près ou de loin la réalisation du présent rapport. Elle salue également le sens de l'engagement et la proactivité de Camille Razalison, consultant juriste chargé de la rédaction du rapport, qui n'a pas démérité malgré les conditions difficiles dans lesquelles la mission s'est déroulée.

Les conclusions de ce rapport sont celles des auteurs mais ne reflètent pas nécessairement les points de vue de l'UNCAC Coalition et des donateurs qui ont rendu ce rapport possible.

Tous les efforts ont été faits pour vérifier l'exactitude des informations contenues dans ce rapport. Toutes les informations ont été jugées correctes au 22 juillet 2021.

Ce rapport a été rédigé par Camille Razalison, Juriste consultant pour Transparency International – Initiative Madagascar, sous la supervision du Dr Ketakandriana Rafitoson, Directrice exécutive de TI-MG. Le rapport a été revu par Danella Newman et Denyse Degiorgio (UNCAC Coalition).

Transparency International – Initiative Madagascar (TI-MG)

Lot II U 86 rdc Cité Planton, Ampahibe,

Antananarivo 101, Madagascar

www.transparency.mg

<https://www.facebook.com/transparencymadagascar/>

<https://www.youtube.com/channel/UCbyE8Dk8Tw-sEONFIWP97wA/featured>

Transparency International - Initiative Madagascar (TI-MG) est une association de droit malgache régie par l'ordonnance No.60-133 du 3 octobre 1960. C'est la section nationale de Transparency International (TI), la principale coalition mondiale de lutte contre la corruption. TI-MG a été fondée en 2000 et met en œuvre des projets et des actions visant à faire reculer la corruption sur l'ensemble du territoire malgache.

Table des matières

<i>Liste des abréviations.....</i>	<i>1</i>
<i>Liste des personnes consultées.....</i>	<i>2</i>
I. Introduction	3
II. Résumé Analytique.....	5
III. Évaluation du processus d'examen par Madagascar	10
IV. Évaluation de la mise en œuvre et application de la CNUCC.....	13
<i>Chapitre II – Mesures préventives.....</i>	<i>13</i>
Art. 5 - Politiques et pratiques de prévention de la corruption	13
Art. 6 - Organe ou organes de prévention de la corruption	15
Art. 7 - Secteur public	19
Art. 8 - Code de conduite des agents publics	22
Art. 9 - Passation de marchés publics et gestion des finances publiques	25
Art. 10 - Information du public	28
Art. 11 - Mesures concernant les juges et les services de poursuite	30
Art. 12 - Secteur privé.....	32
Art. 13 - Participation de la société	33
Art. 14 - Mesures visant à prévenir le blanchiment d'argent	35
<i>Chapitre V – Recouvrement des avoirs</i>	<i>38</i>
Art. 52 - Prévention et détection des transferts du produit du crime.....	38
Art. 53 - Mesures pour le recouvrement direct de biens	39
Art. 54 - Mécanismes de recouvrement de biens par la coopération internationale aux fins de confiscation.....	40
Art. 55 - Coopération internationale aux fins de confiscation	41
Art. 57 - Restitution et disposition des avoirs.....	42
Statistiques	43
<i>Chapitre III – Incrimination, détection, répression et compétence</i>	<i>46</i>
Art. 15 - Corruption d'agents publics nationaux.....	46
Art. 16 - Corruption d'agents publics étrangers et de fonctionnaires d'organisations internationales publiques	48
Art. 17 - Soustraction, détournement ou autre usage illicite de biens par un agent public	48
Art. 20 - Enrichissement illicite	48
Art. 23 - Blanchiment du produit du crime.....	50
Art. 26 - Responsabilité des personnes morales	51
Art. 32 et 33 - Protection des témoins, des experts et des victimes ainsi que des personnes qui communiquent des informations	52
Art. 35 - Réparation du préjudice	53
V. Développements récents.....	54
VI. Recommandations.....	57
VII. Annexes	59

Liste des abréviations

ARAI	Agence pour le Recouvrement des Avoirs Illicites
ANAF	Agence Nationale Antifraude
BIANCO	Bureau Indépendant Anticorruption
BC/FT	Blanchiment de capitaux et financement du terrorisme
CNUCC	Convention des Nations Unies contre la corruption
CPM	Code Pénal Malgache
CPCM	Code de Procédure Civile Malgache
CPPM	Code de Procédure Pénale Malgache
CNIDH	Commission Nationale Indépendante sur les Droits de l'Homme
DCN PAC	Direction de Coordination Nationale des PAC
ENMG	Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes
CSI	Comité de Sauvegarde de l'Intégrité
GAFI	Groupe d'Action Financière
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – Coopération Allemande
HCJ	Haute Cour de Justice
JORM	Journal Officiel de la République de Madagascar
JOS	Journal Officiel Spécial de la République de Madagascar
LBC/FT	Lutte contre le Blanchiment des Capitaux et le Financement du Terrorisme
LLCC	Loi sur la lutte contre la corruption ou Loi n° 2016-020 du 22 août 2016
LLBCFT	Loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ou Loi n°2018-043 du 13 février 2019
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
OSC	Organisation de la Société Civile
PAC	Pôle Anticorruption
PEM	Plan Émergence de Madagascar
PGE	Programme Général de l'Etat
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPE	Personne Politiquement Exposée
SAC	Système Anti-Corruption
SAMIFIN	Service de renseignement financier
SNI	Système National d'Intégrité

Liste des personnes consultées (par ordre chronologique des entrevues)

Nom	Fonction/Entité	Date(s) de la rencontre
Brice LEJAMBLE	Secrétaire Exécutif/CSI	11/12/20 et 16/12/20
Tsiry RAZAFIMANDIMBY	Conseiller Technique/CSI	11/12/20 et 16/12/20
Lalaina RAHARINAIVO	CM/CSI	11/12/20 et 16/12/20
Eric ANDRIAMIARAMANANA	DES/CSI	11/12/20 et 16/12/20
Lalaina RAKOTOARISON	Directrice de la Stratégie/CSI	11/12/20 et 16/12/20
Harimahefa RATIARISOA	Coordonnatrice Nationale/PAC	23/12/20
Boto Tsara Dia LAMINA	Directeur Général / SAMIFIN	19/01/21
Tsimihipa ANDRIAMAZAVARIVO	Coordonnateur/ONG Tolotsoa	01/04/2021 et 08/05/2021
Hery RASON	Directeur Exécutif/ONG Ivorary	01/04/2021 et 08/05/2021
Faraniaina RAMAROSON	Directrice Exécutive/ONG Hitsy et Coordinatrice de la LCC	08/05/2021
Laza Eric Donat ANDRIANIRINA	Directeur Général du BIANCO	12/05/21

I. Introduction

La République de Madagascar a signé la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) le 10 décembre 2003 et l'a ratifiée le 22 septembre 2004.¹

Le présent rapport a pour objectif d'évaluer la mise en œuvre en droit et en pratique des articles sélectionnés dans les chapitres II (Mesures préventives), III (Incrimination, détection et répression) et V (Recouvrement des avoirs) de la Convention des Nations Unies contre la corruption à Madagascar. Il s'agit d'une contribution au processus d'examen de l'application de la CNUCC. Après une première revue dans le cadre du premier cycle 2010-2015, lors de laquelle un examen sur l'application des articles 15 à 42 du Chapitre III et des articles 44 à 50 du Chapitre IV de la CNUCC fut produit, Madagascar a été sélectionné par le Groupe d'examen de l'application de la CNUCC pour le second cycle d'examen 2015-2024 afin de couvrir le Chapitre II sur les mesures préventives et le Chapitre V sur le recouvrement des avoirs de la CNUCC. Le gouvernement de Madagascar n'a pas encore au mois de mai 2021 de date certaine pour la production de cette seconde revue, et aucune date n'est prévue à ce stade pour la visite du pays.²

Cette étude consiste en un rapport indépendant et parallèle ayant pour objectif de compléter le travail de l'équipe gouvernementale. Elle prétend à une évaluation du cadre légal mis en place à Madagascar par rapport à l'application de la CNUCC, mais aussi à un examen de la mise en œuvre et de l'application de cette convention à l'aune du système juridique malgache.

Portée

Les articles de la CNUCC faisant l'objet d'une attention particulière dans le cadre de ce rapport sont répartis en trois chapitres de la CNUCC, comme suit :

- **Pour le Chapitre II (Mesures préventives)** : les politiques et pratiques de prévention de la corruption (article 5), les organes de prévention de la corruption (article 6), le secteur public (article 7), les codes de conduite des agents publics (article 8), la passation des marchés publics et la gestion des finances publiques (article 9), l'information du public (article 10), les mesures concernant les juges et les services de poursuite (article 11), le secteur privé (article 12), la participation de la société (article 13), et les mesures visant à prévenir le blanchiment d'argent (article 14) ;

- **Pour le Chapitre V (recouvrement des avoirs)** : la prévention et la détection des transferts du produit du crime (article 52), les mesures pour le recouvrement direct des biens (article 53), les mécanismes de recouvrement de biens par la coopération internationale aux fins de confiscation (article 54), la coopération internationale aux fins de confiscation (article 55), la restitution et disposition des avoirs (article 57).

- **Pour le Chapitre III (Incrimination, détection et répression)** du premier cycle d'examen: la corruption d'agents publics nationaux (article 15), la corruption d'agents publics

¹ En ce qui concerne la procédure de ratification interne par Madagascar : Loi n°2004-017 du 19 août 2004 autorisant la ratification de la Convention des Nations Unies contre la corruption à Madagascar (JORM n°2926 du 06 septembre 2004 page 3130) ; Décret n°2004-802 du 19 Août 2004 portant ratification de la Convention des Nations Unies contre la corruption (JORM n°2926 du 06 septembre 2004 page 3160).

²<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/countryprofile/countryprofile.html#?CountryProfileDetails=%2F%2Fcorruption%2Fcountry-profile%2Fprofiles%2Fmdg.html>.

étrangers et de fonctionnaires d'organisation internationales publiques (article 16), la soustraction, le détournement ou autre usage illicite de biens par un agent public (article 17), l'enrichissement illicite (article 20), le blanchiment du produit du crime (article 23), la responsabilité des personnes morales (article 26), la protection des témoins des experts et des victimes (article 32), la protection des personnes qui communiquent des informations (article 33), la réparation du préjudice (article 35).

Structure

La section 2 de ce rapport consiste en un résumé analytique proposant une synthèse des résultats, des conclusions et des recommandations concernant le processus d'examen, la disponibilité de l'information ainsi que la mise en œuvre et l'application des articles de la CNUCC sélectionnés. La section 3 décrit le déroulement du processus d'examen à Madagascar et aborde également la question de l'accès à l'information. La section 4 porte sur une analyse de la transposition en droit interne et l'application dans la pratique de la Convention, en évoquant notamment les principaux problèmes liés au cadre juridique et au système de répression, avec des exemples de bonnes et de mauvaises pratiques. La section 5 décrit les développements récents et la section 6 énonce les recommandations par rapport aux domaines d'actions prioritaires.

Méthodologie

Ce rapport a été préparé par Transparency International - Initiative Madagascar (TI-MG), grâce à l'appui financier de l'UNCAC Coalition, un réseau mondial de plus de 350 organisations de la société civile (OSC) dans plus de 100 pays, engagées à promouvoir la ratification, la mise en œuvre et le suivi de la CNUCC. L'organisation s'est efforcée d'obtenir des informations issues des rapports rédigés par les autorités nationales et d'engager un dialogue avec les représentants du Système Anticorruption (SAC) et de la société civile à Madagascar, à savoir le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI), la Coordination Nationale des Pôles Anticorruption (PAC), le Service de renseignement financier (SAMIFIN) ainsi que le Bureau Indépendant Anti-corruption (BIANCO). En outre, le groupe a fait référence à plusieurs études et rapports d'experts issus aussi bien de la société civile que des membres du SAC à Madagascar.

Ce rapport a été rédigé en suivant les lignes directrices et le modèle de rapport conçus par Transparency International à l'intention des OSC. Ceux-ci reflètent la liste de vérifications proposée par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) en la simplifiant ; ils invitent les OSC à proposer une analyse relativement brève en comparaison avec l'autoévaluation détaillée que fournissent les pouvoirs publics. Le modèle de rapport contient une série de questions concernant le processus d'examen et dans le cadre de la section concernant la mise en œuvre en droit et en pratique des dispositions de la convention, demande des exemples de bonnes pratiques et de domaines nécessitant des améliorations, concernant les Chapitres II, III et V de la CNUCC.

II. Résumé Analytique

Madagascar a été l'un des premiers signataires de la CNUCC et, depuis sa ratification en 2004, le cadre juridique de la lutte contre la corruption ainsi que celui contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (BC/FT) a beaucoup évolué. Ce rapport relève des perspectives encourageantes dans le droit malgache au niveau du cadre de la mise en œuvre de la CNUCCC en matière de réformes législatives innovantes et d'instauration d'organes de prévention et de répression sur les infractions concernées par la CNUCC, notamment par la mise en place du BIANCO, du SAMIFIN et des PAC.

Cependant, des efforts restent à fournir, notamment en ce qui concerne la mise en place des PAC dans les autres provinces restantes de Madagascar, outre ceux qui sont déjà opérationnels à Antananarivo et Mahajanga. La récente réforme du cadre législatif sur les PAC sans consultation des parties prenantes dans la lutte contre la corruption et de la société civile peut aussi constituer une atteinte quant à leur participation effective dans ce processus. Au niveau institutionnel, l'Agence de Recouvrement des Avoirs Illicites (ARAI) reste la seule entité du SAC non encore implantée. En charge du recouvrement des avoirs illicites et qui en assure la conservation et la gestion avant la décision de confiscation, l'établissement de l'ARAI semble être une priorité gouvernementale sans pour autant qu'elle soit opérationnelle à ce jour. En ce qui concerne le projet de loi sur l'accès à l'information à caractère public, il n'est pour le moment pas inscrit à l'ordre jour du conseil des ministres en vue d'une adoption devant les deux chambres parlementaires.

Par ailleurs, la volonté politique apparemment affichée des gouvernants dans la lutte contre la corruption doit être renforcée et suivie d'actions afin de permettre de capitaliser les acquis positifs initiés par l'intégration de Madagascar dans la CNUCC. Une forte volonté politique des gouvernants est importante dans la lutte contre la corruption, le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Dans sa présentation sur la Politique Générale de l'État amenée à régir les objectifs de son mandat, le Président de la République parle d'une lutte contre la corruption avec tolérance zéro mais en pratique, les blocages au niveau de l'Assemblée nationale dominée par la majorité présidentielle de la mise en accusation devant la Haute Cour de Justice (HCJ) des hautes personnalités de l'État, ainsi que la multiplication des scandales de corruption et de détournements de deniers publics qui font régulièrement la une des quotidiens du pays donnent l'image d'une justice à deux vitesses. D'ailleurs, les entretiens menés dans le cadre de cette étude laissent penser que ce sentiment est partagé par les acteurs du SAC. Aussi, la proposition parlementaire de révision de la loi sur les PAC, adoptée par l'Assemblée nationale sans consultation préalable des acteurs du SAC et visant à restreindre la compétence du PAC en matière d'infractions économiques et financières, à supprimer les dispositions sur la confiscation des avoirs illicites avant condamnation ou encore la réduction du mandat du Coordonnateur national et des magistrats du PAC,³ n'est pas matière à rassurer les observateurs.

³ Communiqué des membres du SAC (CSI, BIANCO, SAMIFIN, PAC) sur la réforme de la loi PAC du 05 Juillet 2020. Par ailleurs, <https://www.google.com/amp/s/amp.rfi.fr/fr/afrique/20200823-madagascar-soci%25C3%25A9t%25C3%25A9-civile-conflit-d-int%25C3%25A9r%25C3%25A9-march%25C3%25A9-public-mat%25C3%25A9riel-info>, consulté le 29 janvier 2021.

La conclusion de cette étude montre que Madagascar n'a pas encore mis en œuvre l'intégralité des articles de la CNUCC, amenant TI-MG à formuler des recommandations en vue de lever les différents obstacles à la mise en œuvre de la Convention :

1. Adopter une loi permettant de protéger de manière suffisante, aussi bien au niveau matériel que physique, les témoins et lanceurs d'alerte ;
2. Adopter la loi sur l'accès à l'information publique ;
3. Adopter en conseil des ministres un décret de création et portant fonctionnement de l'ARAI ;
4. Mettre à jour les codes de conduite et de déontologie des agents publics ainsi que leurs statuts spécifiques afin d'exciper les infractions de corruption et de blanchiment d'argent des immunités et privilèges dont ils bénéficient ;
5. Prévoir des seuils maximums de financement des dépenses de campagne et exiger la divulgation de l'identité des contributeurs effectifs.

Conduite du Processus

Un premier rapport concernant l'application par Madagascar des articles 15 à 42 du Chapitre III et des articles 44 à 50 du Chapitre IV de la CNUCC a été produit en 2016, dont l'évaluation a été mise en œuvre par le Nigeria et le Nicaragua.⁴ Suivant cela, Madagascar a été sélectionné par le Groupe d'examen de l'application de la CNUCC pour un second cycle d'examen 2015-2024 couvrant le Chapitre II sur les mesures préventives et le Chapitre V sur le recouvrement des avoirs. C'est en ce sens que le pays a mis en place un groupe d'experts gouvernementaux chargés d'étudier le cadre législatif et réglementaire national par rapport aux articles de la CNUCC.

Dans le cadre du mécanisme d'examen, les représentants de deux pays, le Djibouti et la République Unie de la Tanzanie, devraient se rendre dans le pays afin d'élaborer un rapport d'évaluation nationale concernant la mise en œuvre par Madagascar de la CNUCC. Il est à noter que la société civile, bien que prête à jouer un rôle consultatif dans l'évaluation, n'a pas encore été explicitement consultée dans le cadre de cette évaluation. Selon le Directeur Général du BIANCO, lors d'un entretien avec l'équipe de TI-MG, le caractère confidentiel du processus d'évaluation restreindrait sa pleine participation aux consultations organisées dans le cadre du présent rapport. Il se réfère ainsi à la nature confidentielle des données relatives à ce processus et soutient que les « informations et réponses fournies par les experts gouvernementaux malgaches agréés à partir de la consultation officielle »⁵ seraient uniquement destinées à l'UNODC.

Disponibilité des Informations

Même si l'accès aux textes législatifs et réglementaires est facilité par internet et l'effort de numérisation de l'administration publique malgache, notamment par le portail d'information législative (CNLEGIS), la disponibilité des décisions administratives, des circulaires et directives ainsi que des contrats engageant les personnes publiques est plus que limitée. L'adoption d'un texte législatif réglementant l'accès à l'information à caractère public, promise par le gouvernement malgache pour 2020 mais pas encore effective, est largement attendue pour

⁴ <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/country-profile/countryprofile.html#?CountryProfileDetails=%2Funodc%2Fcorruption%2Fcountry-profile%2Fprofiles%2Fmdg.html>, consulté le 28 janvier 2021.

⁵ Échange électronique avec Monsieur Laza Eric Andrianirina, le Directeur Général du BIANCO, le 22 décembre 2020.

renforcer la gouvernance et la transparence de l'action publique. Les statistiques et les données sur les cas de corruption et de blanchiment d'argent ainsi que les chiffres annuels sur les condamnations sont également disponibles, soit au niveau des rapports annuels des entités du SAC ou bien au niveau de leurs sites internet respectifs.⁶ Un effort est ainsi mis en œuvre au niveau du PAC d'Antananarivo pour publier régulièrement certains arrêts non contestés de cette juridiction, tout en reconnaissant que la construction d'une jurisprudence constante et uniforme requiert l'opérationnalisation de tous les PAC de Madagascar. Cependant, la position du BIANCO selon laquelle les données relatives au processus d'évaluation auraient une nature confidentielle a rendu le travail de recherche sur l'état de cette évaluation de Madagascar difficile, eu égard au manque d'informations.

Transposition en Droit Interne et Application en Pratique

TABLEAU 1 : Récapitulatif de la mise en œuvre et de l'application de la CNUCC

Articles de la CNUCC	État de la mise en œuvre de la loi	État d'avancement de la mise en œuvre et de l'application dans la pratique
Art. 5 - Politiques et pratiques préventives de lutte contre la corruption	partielle	modérée
Art. 6 - Organe ou organes de prévention de la corruption	partielle	bonne
Art. 7 - Emploi dans le secteur public	partielle	modérée
Art. 8 - Codes de conduite, conflits d'intérêts et déclarations de patrimoine	partielle	modérée
Art. 9 - Marchés publics	partielle	modérée
Art. 10 - Accès à l'information et participation de la société	pas de mise en œuvre	mauvaise
Art. 11 – Mesures concernant les juges et les services de poursuite	partielle	modérée
Art. 12 - Transparence du secteur privé	partielle	modérée
Art. 13 – Participation de la société	partielle	modérée
Art. 14 - Mesures visant à prévenir le blanchiment d'argent	complète	modérée
Art. 15 – Corruption d'agents publics nationaux	complète	modérée
Art. 16 – Corruption transnationale	partielle	modérée

⁶ PAC : <https://www.dcn-pac.mg>; CSI : <http://www.csi.gov.mg>; BIANCO : <https://bianco-mg.org>; SAMIFIN : <https://www.samifin.gov.mg>.

Art. 17 - Soustraction, détournement ou autre usage illicite de biens par un agent public	complète	modérée
Art. 20 – Enrichissement illicite	complète	modérée
Art. 23 – Blanchiment d’argent	complète	modérée
Art. 26 – Responsabilité des personnes morales	complète	bonne
Art. 32, 33 - Protection des témoins, des experts et des victimes ainsi que des personnes qui communiquent des informations	partielle	modérée
Art. 35 – Réparation du préjudice	complète	bonne
Art. 52 - Prévention et détection des transferts du produit du crime	complète	modérée
Art. 53 - Mesures pour le recouvrement direct des biens	partielle	modérée
Art. 54 – Mécanismes de recouvrement de biens par la coopération internationale aux fins de confiscation	complète	mauvaise
Art. 55 - Coopération internationale aux fins de confiscation	complète	mauvaise
Art. 57 - Restitution et disposition des avoirs	partielle	mauvaise

TABLEAU 2 : Performances des institutions clés sélectionnées⁷

Nom de l'institution	Performance par rapport aux responsabilités couvertes par le rapport	Bref commentaire sur les performances (par exemple, ressources insuffisantes, manque d'indépendance, expertise solide)
Bureau Indépendant Anti-Corruption	modérée	Manque de ressources, problème de leadership, perception d’une incapacité d’action.
Service de Renseignement Financier	modérée	Expertise à renforcer, impact diffus.

⁷ Sur la base d’une enquête menée auprès de trois ONG actives dans la lutte contre la corruption et la bonne gouvernance à Madagascar en date du 08 mai 2021.

Comité de Sauvegarde de l'Intégrité	modérée	Retard dans la mise en place de l'ARAI, perception d'inefficacité à s'imposer face aux velléités de remise en cause des acquis du SAC.
Pôle Anti-Corruption	modérée	Ressources insuffisantes, retard dans la mise en place du PAC dans les autres provinces, existence remise en cause.
Autorité de Régulation des Marchés Publics	mauvaise	Défaillance dans le contrôle des marchés publics, notamment en période de Covid-19.
Commission de Contrôle de financement de la vie politique	mauvaise	Ressources insuffisantes, manque d'outils juridiques pour sanctionner, retard dans la livraison des rapports attendus.
Agence Nationale Anti-Fraude	Pas d'avis mais généralement mauvaise	Conditions de mise en place floues, incertitudes sur sa place réelle dans le SAC.

Recommandations pour les Actions prioritaires

- Finaliser l'opérationnalisation des PAC dans les autres chefs-lieux provinciaux ;
- Mettre en place l'Agence de recouvrement des avoirs illicites ;
- Adopter la loi sur l'accès à l'information publique ;
- Mettre sur pied des systèmes d'allègement de la nécessité d'obtention d'autorisations de poursuite pour les infractions de corruption et de BC/FT ;
- Permettre la publication annuelle des rapports d'activités de la HCJ et de la Cour Spéciale sur les bois de rose ;
- Viser une utilisation plus efficiente des déclarations de patrimoine reçues, en renforçant les efforts de numérisation des déclarations et ainsi permettre l'implication du SAMIFIN ou d'autres entités du SAC à part le BIANCO dans ce processus ;⁸
- Plafonner les dépenses de campagnes électorales et référendaires ;
- Renforcer la digitalisation de l'administration ;
- Protéger les dénonciateurs, les lanceurs d'alertes et les témoins de cas de corruption par des mécanismes efficaces ;
- Conclure des accords bilatéraux d'entraide judiciaire pour préciser les conditions juridiques de la restitution aux États étrangers des biens confisqués dans le cadre des infractions de corruption et de BC ;
- Modifier la loi sur la transparence des entreprises afin de réglementer l'utilisation des registres des bénéficiaires effectifs.

⁸ Ce projet figure dans le rapport annuel d'activités 2019 du BIANCO (page 23), <https://bianco-mg.org/rapport-et-statistiques/>, consulté le 23 mars 2021.

III. Évaluation du processus d'examen par Madagascar

TABLEAU 1 : Transparence de la participation du gouvernement et des OSC au processus d'examen de la CNUCC

Le gouvernement a-t-il divulgué des informations sur le point focal du pays ?	non	Le Directeur Général du BIANCO a confirmé lors d'un entretien qu'il est le point focal du pays sur le processus d'évaluation. Cette information a été recoupée auprès des autres membres du SAC, ⁹ mais aucun document officiel émanant du gouvernement n'a pu être retrouvé dans ce sens, ni mis à la disposition de l'équipe de recherche.
Le calendrier de la révision était-il publié quelque part ou connu du public ?	non	
La société civile a-t-elle été consultée lors de la préparation de l'auto-évaluation ?	oui	Pour le second cycle d'examen 2015-2024, seul l'un des experts, magistrat de formation, provient de la société civile en tant que représentant d'une organisation non gouvernementale agissant dans le cadre de la lutte contre la corruption. ¹⁰ Lors d'un entretien avec l'équipe de TI-MG, le Directeur Général du BIANCO a déclaré que des organisations ciblées de la société civile seront consultées dans le cadre du processus d'évaluation, mais qu'elles seront choisies selon « certains critères » qui demeurent inconnus.
L'auto-évaluation a-t-elle été publiée en ligne ou fournie à la société civile ?	non	
Le gouvernement a-t-il consenti à une visite de pays ?	oui	Pas de date certaine à ce jour eu égard à la crise sanitaire actuelle.
Une visite de pays a-t-elle été effectuée ?	pas encore	
La société civile a-t-elle été invitée à présenter ses contributions aux examinateurs officiels ?	non	
Le secteur privé a-t-il été invité à présenter ses contributions aux examinateurs officiels ?	non	

⁹ Entretien téléphonique avec un membre du SAC en date du 07 mai 2021.

¹⁰ https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/IRG-Experts/English/SecondCycle/Madagascar_E.pdf.

Le gouvernement a-t-il/s'est-il engagé à publier le rapport complet sur le pays ?	non	Le rapport pour le cycle d'examen 2015-2024 n'est pas encore disponible. Celui du premier cycle 2010-2015, est par contre disponible au niveau du site internet de l'ONUDC. ¹¹ Selon le Directeur Général du BIANCO, le rapport officiel issu du présent processus d'évaluation sera publié mais « sur des canaux choisis » et au « moment opportun. » ¹²
---	-----	---

Accès à l'information

Le droit à l'information sans contrainte préalable est garanti par l'article 11 de la Constitution sauf atteinte aux bonnes mœurs et à l'ordre public. Madagascar ne dispose pas encore de loi réglementant l'accès à l'information publique. Cependant, l'article 6 du Décret n°2003-1158 du 17 septembre 2003 portant Code de Déontologie de l'Administration et de Bonne conduite des agents de l'État dispose que toute administration est tenue de rendre publiques les informations nécessaires sur les actes et procédures relevant de sa compétence, ainsi que celles permettant d'apprécier sa gestion pour permettre aux citoyens d'en prendre connaissance de la manière complète et suffisante possible et pour l'évaluation de ses actions. Les articles 24 et 25 de ce décret posent ainsi l'obligation d'information du public qui incomberait à tout agent de l'État vis-à-vis de tout citoyen. Toutefois, les dispositions de l'article 15 de la loi n°2003-011 du 3 septembre 2011 sur le Statut Général des Fonctionnaires exigent du fonctionnaire une obligation de discrétion professionnelle dans ses activités professionnelles et interdisent formellement toute communication de pièces ou documents de service à des tiers.

Au-delà de ces restrictions, pourtant, des pistes d'accessibilité aux informations de nature publique existent, notamment par la diffusion numérisée des textes législatifs et réglementaires par la voie de sites internet gouvernementaux tel que « CNLEGIS »¹³ constituant une référence pour les textes législatifs et réglementaires publiés dans le Journal Officiel de la République de Madagascar (JORM). Ce site est mis en œuvre par la Direction du Centre National LEGIS ou Centre National d'information et de Documentation Législative et Juridique auprès du Secrétariat Général de la Primature. Pourtant, les retards dans les mises à jour des lois et textes réglementaires publiés ainsi que l'accès limité du public à une connexion internet pouvant permettre des recherches plus approfondies vont dans le sens de limitations de cet outil au niveau des citoyens.

Par ailleurs, le CSI dans le cadre du projet « Promotion de l'accès à l'information », dans un souci de transparence de l'action administrative et gouvernementale afin de lutter contre la corruption, a initié la rédaction d'un avant-projet de loi en vue de réglementer l'accès à l'information à caractère public. Depuis 2006, pourtant, cet avant-projet n'a reçu aucune adoption au niveau du Conseil des Ministres ou encore moins en ordre du jour devant les deux chambres parlementaires. De cette situation, une Charte nationale sur l'accès à l'information et au partage de connaissances a été adoptée en 2013,¹⁴ sous la supervision du CSI et proposée sur une base volontariste aux administrations publiques concernées. Depuis 2019,

¹¹https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2016_10_17_Madagascar_Final_Report_FR.pdf, consulté le 13 mars 2021.

¹² Entretien physique avec le DG du BIANCO en date du 12 mai 2021.

¹³ Portail d'information législative, <http://www.cnlegis.gov.mg/>, consulté le 13/03/2021.

¹⁴ « Atelier technique sur l'accès à l'information », CSI, Mai 2014 <http://www.csi.gov.mg/08-et-09-mai-2014-atelier-technique-sur-lacces-a-linformation/>, consulté le 26 janvier 2021.

la Ministre de la Communication s'est engagée à « mener à son terme le processus d'élaboration du projet de loi [sur l'accès à l'information à caractère public] jusqu'à son adoption par le Parlement lors de sa première session de 2020. » ¹⁵ En septembre 2020, un avant-projet de loi a été présenté par le Ministère de la Communication et de la Culture mais aucun calendrier sur l'adoption de celui-ci devant le Parlement n'a été publié à ce jour.

Dans le cadre de cette étude, il a été remarqué que les textes juridiques et réglementaires sont souvent accessibles en ligne mais que des difficultés d'accès se trouvent par rapport aux textes plus spécifiques et techniques à l'administration tels que les arrêtés, les circulaires, les notes et directives ministérielles qui traduisent, pourtant, le pouvoir décisionnel administratif concret et au quotidien. En ce qui concerne les statistiques sur les affaires judiciaires ayant été jugées au niveau du PAC, elles sont également disponibles dans les rapports trimestriels émis par cette juridiction et en ligne sur son site internet.¹⁶ Il n'a pourtant pas été possible de s'enquérir au niveau du BIANCO sur l'état de l'évaluation de la CNUCC à Madagascar du fait selon lui de la nature confidentielle des données sur le processus en cours, qui aurait fait avancer de manière plus approfondie cette étude. Cet obstacle a rendu l'élaboration du présent travail de recherche difficile eu égard à la constitution de la direction du BIANCO en tant que point focal sur cette évaluation à Madagascar, et beaucoup d'informations sont ainsi manquantes. Néanmoins, les équipes des autres membres du SAC, soit le CSI, le SAMIFIN et la Coordination Nationale des PAC ont fourni des renseignements essentiels à l'élaboration du présent rapport.

¹⁵ CSI, Rapport annuel 2019, page 19, <http://www.csi.gov.mg/rapport-annuel-csi-2019/>, consulté le 23 mars 2021.

¹⁶ Pour l'année 2020 : <https://www.dcn-pac.mg/statistiques/c>, consulté le 13 mars 2021.

IV. Évaluation de la mise en œuvre et application de la CNUCC

Cette section traite les principales questions liées à la transposition en droit interne et à l'application des lois dans la pratique.

Chapitre II – Mesures préventives

Le Chapitre II de la CNUCC concerne les mesures et mécanismes pour prévenir et combattre la corruption de manière efficace, de permettre un renforcement de la coopération internationale et l'assistance technique et de promouvoir l'intégrité, la responsabilité et la bonne gestion des affaires publiques et des biens publics. Ainsi, l'Etat partie doit adopter et poursuivre des mesures coordonnées et efficaces en vue de prévenir la corruption en favorisant la participation de la société civile et refléter les principes de l'état de droit, de bonne gestion des intérêts publics, de transparence et de redevabilité. Etant donné que les politiques, mesures et organes de prévention sont souvent plus efficaces lorsqu'ils sont accompagnés d'une information du public et d'une participation de la société civile, le Chapitre II prévoit des dispositions en ce sens. Par ailleurs, il prévoit des dispositions sur la réalisation d'objectif spécifique de transparence dans le secteur public ainsi que les mesures concernant les juges et les services de poursuite ainsi que les mesures préventives visant le secteur privé. Ce Chapitre traite aussi finalement de la prévention du blanchiment d'argent.

Concernant spécifiquement le Chapitre II de la CNUCC, les points ci-après ont fait l'objet d'observations et analyses :

Art. 5 - Politiques et pratiques de prévention de la corruption

Les articles 6 à 9 de la loi n°2016-020 du 22 août 2016 sur la lutte contre la corruption instituent une obligation administrative de mise en place de politiques internes et sectorielles de lutte contre la corruption, ainsi que des procédures y afférentes au niveau des ministères et des administrations en général. Les responsables administratifs au sein de ces administrations peuvent être tenus responsables en cas de manquement à cette obligation. Un délai de 6 mois à compter de leur prise de service est même prévu par la loi pour que ces responsables puissent mettre en œuvre ces dispositifs anti-corruption.

Outre la CNUCC, Madagascar est également signataire de plusieurs conventions et protocoles dont le Protocole de la Southern African Development Community (SADC) sur la lutte contre la corruption¹⁷ et la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption¹⁸ qui prévoient des mesures de suivi de leurs applications. La dernière mission de suivi de l'application de la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption s'est tenue en novembre 2019.¹⁹

¹⁷ Décret n° 2007-776 du 30 juillet 2007 portant ratification de l'adhésion au Protocole de la SADC contre la corruption (J.O. n° 3 136 du 24/09/07, pages 5606 à 5610).

¹⁸ Décret n° 2004-803 du 19 août 2004 portant ratification de la Convention de l'Union Africaine sur la Prévention et la lutte contre la corruption (J.O. n° 2926 du 06/09/04, page 3195).

¹⁹ « Mission d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption à Madagascar », BIANCO, Novembre 2018 <https://bianco-mg.org/mission-devaluation-de-la-mise-en-oeuvre-de-la-convention-de-lunion-africaine-sur-la-prevention-et-la-lutte-contre-la-corruption-a-madagascar/>, consulté le 14 mars 2021.

Bonnes pratiques

La Stratégie Nationale de lutte contre la corruption (SNLCC) a été mise en œuvre pour la période 2015-2025. Une mission d'évaluation à mi-parcours de la SNLCC en vue de son harmonisation avec la Politique Générale de l'Etat (PGE) et le Plan Émergence Madagascar (PEM), censé être le cadre référentiel de la nouvelle stratégie, a été menée par le CSI en 2020. Cependant, le retard dans la finalisation de la version revue du PEM censée constituer un « guideline du développement socio-économique » pour les années 2019-2023²⁰, et annoncée depuis décembre 2020 par le gouvernement, pourrait poser des problèmes d'alignement de cette évaluation avec le PEM revu. Lors de la rédaction de la SNLCC en août 2015, il a été relevé qu'une approche inclusive à l'égard de la société civile a été adoptée dans les différentes phases de conception de la stratégie (ateliers régionaux et nationaux, consultation des acteurs stratégiques), même si le temps imparti à ces consultations a été plus que limité, limitant de fait les contributions de la société civile.

Un projet de politique sectorielle de lutte contre la corruption dans le secteur de la justice est aussi en cours mais beaucoup de secteurs professionnels spécifiques ne disposent pas encore de politiques sectorielles en place.

L'article 7 de la LLCC prévoit que les OSC ont le devoir d'apporter leur soutien, appui et contribution à la prévention de la corruption et à l'éducation de la population. Cet appel a été largement entendu au vu de la prise de conscience des jeunes dans la lutte pour une société plus intègre et transparente. Ceci se traduit notamment par leurs interventions dans le cadre de l'éducation citoyenne, l'appui dans la promotion du système de dénonciation anonyme I-TOROKA entre le BIANCO et la Coopération Allemande GIZ, les propositions citoyennes à l'égard des gouvernants, les interpellations sur les cas avérés de corruption dans plusieurs secteurs et les mauvaises pratiques, et la coopération avec les entités du SNI par des conventions de partenariat.

Déficiences

Les textes juridiques entrant dans le cadre de l'application de la CNUCC sont fragmentés. En effet, les cas de corruption et de blanchiment d'argent sont prévus par le Code Pénal mais aussi par la LLCC ou d'autres textes juridiques, ce qui rend leur lecture difficile ; au lieu de se retrouver dans un document unique qui rendrait leur accès bien plus aisé pour les citoyens.

Par ailleurs, en ce qui concerne les politiques et documents de stratégie, étant donné qu'ils ne sont pas transcrits explicitement dans des textes législatifs et réglementaires, il est encore difficile de voir en pratique comment ils sont mis en œuvre même si selon l'article 41 de la LLCC, le CSI assure l'évaluation du système de lutte contre la corruption. Dans la pratique, aucune disposition de la loi ne prévoit les conditions de mise en œuvre de mesures d'évaluation périodique des politiques de prévention de la corruption.

En juillet 2020, la réforme de la loi sur les PAC supprimant la confiscation des avoirs illicites avant condamnation et restreignant les compétences de cette juridiction en matière d'infractions économiques et financières, adoptée devant l'Assemblée nationale sans

²⁰ Madagascar Tribune "Le Plan Émergence Madagascar se fait attendre" <https://www.madagascar-tribune.com/Le-Plan-emergence-Madagascar-se-fait-attendre.html>, Février 2021, consulté le 03 juillet 2021.

consultation des membres du SAC et des OSC, a été très critiquée par ces derniers.²¹ En juillet 2021, la version de cette loi, amendée par le Sénat, a été adoptée en seconde lecture par l'Assemblée nationale. Cette loi amendée « dispose alors que les infractions économiques et financières connexes aux faits de corruption et assimilés ainsi que le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme sont de la compétence des PAC [...] les infractions économiques simples [étant] de la compétence des juridictions de droit commun²² ». Par ailleurs, la réforme de la loi sur les PAC, déjà adoptée en seconde lecture devant l'Assemblée nationale et devant le Sénat, prévoit entre autres dispositions, la restriction de la possibilité de confiscation des avoirs illicites aux seules infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et celle prévue par l'Ordonnance n° 2019-015 du 15 juillet 2019 relative au recouvrement des avoirs illicites.

Art. 6 - Organe ou organes de prévention de la corruption

Les articles 42 à 44 de la loi n°2016-020 du 22 août 2016 sur la lutte contre la corruption prévoient que le BIANCO est l'organe en charge entre autres de dispenser des conseils pour la prévention de la corruption à toute personne publique ou privée. L'indépendance du BIANCO est garantie par l'article 42 incluant la sécurité de la fonction de ses dirigeants, la disponibilité de ressources suffisantes à son égard et l'autonomie dans ses opérations. Selon l'article 3 du décret n°2020-013 du 15 janvier 2020 portant restructuration du BIANCO, celui-ci est chargé de conduire la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption, notamment par la mise en application de la législation anti-corruption, de la prévention de la corruption dans le fonctionnement des systèmes du secteur public et privé et l'éducation du public sur les méfaits de la corruption et la sensibilisation de la population à lutter contre la corruption. Il est aussi à considérer que tout le personnel du BIANCO est soumis à une déclaration de patrimoine selon les dispositions légales et réglementaires (article 62 du décret n°2020-013).

Le SAMIFIN, quant à lui, assure la collecte et l'analyse ainsi que l'exploitation et la transmission de toute information en rapport avec tout crime organisé en lien avec le BC/FT aux fins de poursuite pénale devant la juridiction compétente. Il émet aussi des directives spécifiques en vue de vigilance et de prévention du BC/FT aux établissements assujettis aux obligations de déclaration des opérations suspectes (article 23 de la loi n°2018-043 du 19 février 2019 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme). Selon les échanges avec le Directeur Général du SAMIFIN, une charte des valeurs du personnel est disponible au sein de l'organisation, mais elle n'est pas accessible au public.²³

En ce qui concerne le CSI, celui-ci a pour mission notamment d'assurer la coordination, le suivi et l'évaluation du SAC, incluant le BIANCO et le SAMIFIN ainsi que l'ARAI.

Bonnes Pratiques

Le BIANCO et le SAMIFIN sont déjà opérationnels avec des efforts réels dans la réduction de la corruption et du blanchiment d'argent du fait de leur pouvoir de prévention mais aussi d'investigation.

²¹ « Pole anti-corruption, le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité rejette la réforme » <http://www.midi-madagasikara.mg/politique/2021/01/29/pole-anti-corruption-le-comite-pour-la-sauvegarde-de-lintegrite-rejette-la-reforme/>, consulté le 14 mars 2021.

²² « Proposition de loi sur les PAC, l'Assemblée Nationale emboîte le pas au Sénat », consulté le 05 juillet 2021.

²³ Courriel échangé avec Mr Lamina Boto Tsara Dia, DG du SAMIFIN en date du 19 janvier 2021.

Le BIANCO, eu égard à son obligation prévue par l'article 3.3 du décret n°2020-013 d'éducation du public et de sensibilisation de la population à lutter contre la corruption, a pu ainsi mettre en œuvre plusieurs projets en ce sens. Il en est notamment de l'inclusion dans le cursus scolaire de la dimension anti-corruption, de la création de plus de 18 Réseaux d'Honnêteté et d'Intégrité (RHI) dans le milieu universitaire en 2019 impliquant des milliers de jeunes étudiants afin d'atteindre l'objectif d'une « génération sans corruption ». Au niveau institutionnel, des efforts ont été mis en œuvre afin de rendre opérationnels des structures internes anti-corruption et des dispositifs de prévention des actes de corruption au niveau des départements ministériels (au nombre de 7 en 2019) et des services techniques rattachés à l'Etat (au nombre de 402 en 2019) et des collectivités territoriales décentralisées et autonomes telles que les communes et les régions.²⁴ Compte tenu de son obligation de rendre compte de ses activités, le BIANCO publie régulièrement sur son site web un rapport annuel sur ses actions sur la lutte contre la corruption.²⁵

Pour le SAMIFIN, en 2019, des actions de formation et de sensibilisation ont été mises en œuvre dans plusieurs régions de Madagascar pour les professionnels intervenant dans la chaîne de la lutte contre le blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme dont les établissements assujettis, les autorités de poursuite pénale et chargées des enquêtes.²⁶ Le SAMIFIN publie aussi annuellement un rapport sur ses activités.²⁷

Déficiences

Le Plan Émergence de Madagascar (PGE) dans son Axe n°3 pose la « lutte contre la corruption avec tolérance zéro » comme l'une des priorités du gouvernement actuel.²⁸ En ce sens, les PAC, remplaçant l'ancienne Chaîne Pénale Anticorruption, selon les dispositions de la Loi n°2016-021 du 22 août 2016 sur les pôles anti-corruption, contribuent à spécialiser le système répressif pour la lutte contre la corruption ainsi que du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. En effet, cette juridiction a pour compétence la poursuite, l'instruction et le jugement de ces infractions. Les réformes législatives, venant avec la mise en place du PAC comme les nouvelles lois sur la lutte contre la corruption et sur le blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme, la loi relative à la coopération internationale en matière pénale ainsi que l'ordonnance sur le recouvrement des avoirs illicites, mettent en place un cadre législatif solide pour lutter de manière efficace contre la corruption.

Cependant, des incohérences se posent, en premier lieu, en termes de législation où il a été constaté parfois que ni le BIANCO ni le SAMIFIN ni d'ailleurs d'autres membres du SAC n'ont été consultés sur des projets d'amendements de dispositions législatives et/ou réglementaires qui les concernent, en référence à la révision très critiquée de la loi n°2016-021 sur les PAC qui a été initiée au niveau de l'Assemblée nationale pour réduire les compétences matérielles de cette juridiction en ce qui concerne les infractions financières et économiques. En juillet 2021, la version de cette loi amendée par le Sénat a été adoptée en seconde lecture par

²⁴ BIANCO, Rapport annuel 2019, Pages 7 et suivants <https://bianco-mg.org/rapport-et-statistiques/>, consulté le 14 mars 2021.

²⁵ <https://bianco-mg.org/rapport-et-statistiques/> consulté le 14/03/21

²⁶ SAMIFIN, Rapport annuel 2019, pages 20 et suivants (<https://online.fliphtml5.com/rnkp/vryf/#p=1>, consulté le 14 mars 2021.

²⁷ Rapports d'activités SAMIFIN : <https://www.samifin.gov.mg/?q=node/650> consulté le 14/03/21.

²⁸ La ligne directrice du PGE : http://www.presidence.gov.mg/presidence/66-la-ligne-directrice-de-la-pge.html&ved=2ahUKewj6-oTPiMbvAhXioXEKHQPADUEQFjAAegQIARAC&usg=AOvVaw2_P6YhL5IsT6XT-Bkpgvr, consulté le 22 mars 2021.

l'Assemblée nationale qui « dispose alors que les infractions économiques et financières connexes aux faits de corruption et assimilés ainsi que le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme sont de la compétence des PAC [...] les infractions économiques simples [devant désormais relever] de la compétence des juridictions de droit commun²⁹ ». Le Sénat a ainsi, semble-t-il, également maintenu la disposition sur la confiscation avant condamnation des biens mal acquis, en particulier dans le cadre de l'Ordonnance n°2019-015 du 15 juillet 2019 relative au recouvrement des avoirs illicites et de la Loi n°2018-043 du 13 février 2019 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Par ailleurs, en ce qui concerne leur indépendance exigée par la CNUCC, le BIANCO et le SAMIFIN sont rattachés à la Présidence de la République, ce qui nourrit des appréhensions quant à leur marge de manœuvre, mais il a souvent été indiqué que ce rattachement ne serait qu'administratif, ne préjudiciant en rien en leur indépendance. Il est à noter que les Directeurs Généraux du BIANCO et du SAMIFIN sont désignés par le Président de la République sur une liste de trois personnes soumises par un comité ad hoc de recrutement constitué à cet effet par le CSI.

Aussi, le partage des compétences entre le PAC et les autres juridictions chargées de juger certaines personnalités publiques en matière d'infractions commises dans le cadre de leurs fonctions peut apparaître comme un frein dans la répression effective des infractions de corruption et assimilées. En effet, la question s'est posée sur des cas de corruption impliquant dans les mêmes faits des ministres relevant de la HCJ et d'autres personnalités dont la poursuite et le jugement relèvent du PAC. La procédure complexe et nécessitant une mise en accusation de l'Assemblée nationale au scrutin public majoritaire absolu de ses membres (article 113 de la Constitution)³⁰ rend difficile l'aboutissement des poursuites contre ces personnalités publiques sans une réelle volonté politique des députés, qui à ce jour n'ont encore voté aucune mise en accusation.³¹

Dans le cas d'un ancien ministre des finances, Jean Claude Razafindravonona,³² poursuivi et mis en détention préventive pour des faits présumés de détournement de fonds pour un montant de 500 millions d'Ariary (autour de 110.500 euros) devant être utilisés pour la réhabilitation d'un bâtiment public du Ministère des postes malgache, la Haute Cour Constitutionnelle a décidé que du fait de son statut de ministre, la procédure engagée contre lui devant le PAC serait contraire à la Constitution, le prévenu n'étant justiciable que devant la HCJ.³³ Par ailleurs, un scandale d'exportation illicite d'or en début d'année a fait décider le gouvernement malgache de créer en janvier 2021 par décret une agence nationale anti-fraude ou ANAF³⁴ dont les attributions restent assez floues à ce stade. Il est indiqué dans le compte

²⁹ « Proposition de loi sur les PAC, l'Assemblée Nationale emboîte le pas au Sénat », consulté le 05 juillet 2021.

³⁰ Constitution de la IV^e République de Madagascar, <http://www.mef.gov.mg/dgcf/textespdf/constitution/CONSTITUTIONIV.pdf>, consulté le 14 mars 2021.

³¹ « Commission spéciale de mise en accusation, présentation du rapport sur les enquêtes effectuées ce jour », La Gazette de la Grande Ile, Décembre 2020, <http://www.lagazette-dgi.com/?p=37726>, consulté le 14 mars 2021.

³² « Jean Razafindravonona, l'ancien ministre des finances transféré à Antanimora » <http://www.midi-madagasikara.mg/politique/2018/04/05/jean-razafindravonona-lancien-ministre-des-finances-transfere-a-antanimora/>, consulté le 14 mars 2021.

³³ <http://www.hcc.gov.mg/decisions/d2/decision-n02-hcc-d2-du-23-aout-2018-concernant-une-requete-en-exception-dinconstitutionnalite>, consulté le 14 mars 2021.

³⁴ Conseil des Ministres du 06 Janvier 2021, <http://www.presidence.gov.mg/actualites/conseil-des-ministres/1129-tatitry-ny-filankevity-ny-minisitra-natao-tao-amin-ny-lapam-panjakana-iavoloha-alarobia-06-janoary-2021.html>.

rendu du conseil des ministres que cet organisme est rattaché à la présidence de la République et « se chargera de surveiller toutes éventuelles fraudes et en poursuivre les auteurs ». Cet organisme n'est pas prévu par la LLCC et il est assez difficile de savoir quelle serait sa place dans le SNI et dans le SAC. L'ANAF intervient ainsi en sus des autres organes de contrôle interne actifs au sein de l'administration – déjà nombreux - notamment en ce qui concerne le contrôle des finances publiques.

Cette situation se retrouve aussi au niveau des juridictions, entre le PAC, la HCJ et la Chaîne spéciale de lutte contre le trafic de bois de rose et d'ébène, ou encore des Cours criminelles spéciales pour les vols de bovidés, un même dossier pouvant entraîner que plusieurs juridictions soient saisies, ralentissant encore plus l'œuvre de justice. Cependant, la mise en place de l'ANAF pourrait également faciliter le travail de certains organismes d'investigation dans le cadre d'authentification des pièces justificatives.³⁵

Bien que la loi n°2016-021 du 22 août 2016 sur les PAC reconnaisse dans son article 31 une indépendance financière de cette juridiction et que l'article 11 de la CNUCC va aussi dans le sens d'une responsabilisation étatique pour renforcer l'indépendance de la justice au niveau financier, il semble que les moyens mis en œuvre pour atteindre l'objectif de « tolérance zéro » envers la corruption soient bien en deçà des attentes.³⁶ Il est par ailleurs à indiquer que dans la proposition de loi amendant la loi n°2016-021 du 22 août 2016 sur les PAC, adoptée par le Senat et l'Assemblée Nationale en seconde lecture³⁷, le BIANCO et le SAMIFIN, représentés respectivement par leurs Directeurs et ayant voix délibératives auparavant ne sont plus qu'observateurs dans le schéma actuel à l'intérieur du Comité de Suivi et d'Evaluation du PAC. Ils sont dorénavant remplacés par le Premier Président et le Procureur Général de la Cour Suprême. Le Comité de Suivi et d'Evaluation du PAC peut ainsi, dans cette nouvelle loi, démettre le Coordonnateur National des PAC avant expiration de son mandat, mandat ayant été réduit également dans cette nouvelle loi sur les PAC de 4 ans renouvelable une fois pour 3 ans renouvelable une fois, en cas de faute grave dument constaté par ledit Comité. Il n'est pas explicitement relaté dans cette nouvelle loi les comportements du Coordonnateur National qui seraient de nature à être considérés comme étant une faute grave, laissant ainsi pleine latitude audit Comité pour l'appréciation de cette dernière.

En ce qui concerne spécifiquement l'administration du personnel du BIANCO, le décret n°2020-013 du 15 janvier 2013 censé mettre en œuvre la restructuration de cette institution a été déclaré inconstitutionnel par la HCC dans certaines de ses dispositions et des textes pris en son application. Une disposition prévoit par exemple que pour « *une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi afin d'optimiser ses compétences avérées et pour valoriser ses qualifications enfouies, faculté est donnée au personnel du BIANCO de faire acte de candidature pour deux postes différents tout au plus* ». Cette disposition constitue pour la HCC une source de discrimination majeure par rapport aux candidatures externes.³⁸

³⁵ Entretien physique avec le DG du BIANCO en date du 12 mai 2021. Il n'est pas confirmé à ce stade que cette attribution entrerait dans la compétence de l'ANAF.

³⁶ Selon le Rapport annuel du PAC juillet 2019-juin 2020, « l'insuffisance des crédits alloués à la DCN/PAC et les blocages en cours d'exercice de l'utilisation de certaines rubriques du budget » sont autant de limites à l'atteinte des objectifs de la DCN et des PAC, p.58.

³⁷ <https://assemblee-nationale.mg/depot-de-texte/> consulte le 16 juillet 2021.

³⁸ <http://www.hcc.gov.mg/d3/decision-n03-hcc-d3-du-17-fevrier-2021-relative-a-une-saisine-du-haut-conseil-pour-la-defense-de-la-democratie-et-de-letat-de-droit-aux-fins-de-controle-de-constitutionnalite-du-decret/>, consulté le 30 avril 2021.

Art. 7 - Secteur public

La Constitution malgache dispose que l'accès aux fonctions publiques est ouvert à tout citoyen sans autres conditions que celles de la capacité et des aptitudes, mais reconnaît aussi que le recrutement puisse être assorti de contingentement géographique comme prévu par la loi (Article 27). L'entrée dans la fonction publique peut ainsi se faire par voie de concours, sur titre et par voie d'intégration, les deux dernières formes ne requérant pas de concours d'admission (Article 18 de la loi n°2003-011 du 3 septembre 2011 sur le Statut Général des Fonctionnaires.)³⁹ En ce qui concerne les concours administratifs, ils doivent répondre à un besoin particulier et préalable de ressources humaines au sein de l'administration publique suivant la disponibilité de postes budgétaires en ce sens (Article 2 du Décret n°2005-500 du 19 Juillet 2005⁴⁰ régissant les principes généraux relatifs à l'organisation des concours administratifs). L'anonymisation des copies écrites des candidats (Article 8 du Décret n°2005-500) et le système de la double correction sont obligatoires dans tout concours administratif (Articles 8 et 9 du Décret n°2005-500).

En ce qui concerne les conditions de candidature et d'élections au mandat public, elles sont organisées notamment, outre la Constitution, par la loi n°2018-009 du 11 mai 2018 pour l'élection du Président de la République et par la loi n°2018-010 du 11 mai 2018 relative à l'élection des députés à l'Assemblée nationale ainsi que par la loi n°2015-007 du 3 mars 2015 fixant les règles relatives au fonctionnement du Sénat. Ces dispositions législatives exigent l'absence de condamnation pénale du candidat pour participer à ces élections, le paiement de toutes ses obligations fiscales ainsi que le dépôt de sa déclaration de patrimoine avant l'élection. Le cumul de mandats est également interdit.

L'article 57 de la loi n°2018-008 du 11 mai 2018 relative au régime général des élections et des référendums indique la transparence des sources de financement des campagnes électorales et de l'utilisation des fonds y affectés comme l'un des principes fondamentaux devant régir une campagne électorale à Madagascar. Les candidats doivent ainsi tenir un compte de campagne et déposer une déclaration de probité en s'engageant à respecter les règles qui se rapportent à la transparence, la lutte contre le blanchiment de capitaux et la corruption (Article 64 de la loi n°2018-008).

Le compte de campagne du candidat doit ainsi être déposé devant la Commission de contrôle du financement de la vie politique (CCFVP) dans un délai de 3 mois à partir de la date de proclamation officielle des résultats définitifs (Article 83 de la loi n°2018-008). Ladite Commission exercera un contrôle de légalité sur ces comptes à l'échéance de quoi, il produira un rapport public sur l'état comptable de chaque candidat et s'il y en a, les situations d'irrégularité (Article 88 de la loi n°2018-008). Si des cas de blanchiment de capitaux ou de toute autre infraction financière sont relevés, la Commission pourra saisir la juridiction pénale compétente en ce sens. Il est également à indiquer que le droit malgache interdit aux personnes morales de droit étranger et à tout État étranger de participer directement ou indirectement au financement des campagnes électorales à Madagascar (Article 74 de la loi n°2018-008).

³⁹ http://www.mef.gov.mg/dgcf/textespdf/FONCTION%2520PUBLIQUE/TEXTE%2520STATUT/LOI_2003011_FONCTIONNAIRE.pdf, consulté le 14 mars 2021.

⁴⁰ Décret n°2005-500 du 19 juillet 2005 régissant les principes généraux relatifs à l'organisation des concours administratifs JORM N°2990 DU 19 septembre 2005, page 4926.
(<http://www.dgfag.mg/wpcontent/uploads/2019/06/DECRET-2005-500.pdf>, consulté le 14 mars 2021.

Bonnes Pratiques

Il est possible pour le département ministériel ou l'établissement de formation concerné de faire appel à une assistance technique spécialisée telle que celle fournie par le BIANCO dans le cadre d'un protocole d'accord de partenariat (Article 11 du Décret n°2005-500). Ces protocoles d'accord de partenariat sont signés entre l'entité administrative qui organise le concours et le BIANCO afin de les sécuriser, d'assurer la fiabilité du recrutement des agents de l'Etat et pour une administration transparente. Le BIANCO intervient notamment dans la vérification de la concordance entre le numéro d'inscription et l'identité des candidats, tout en assurant l'anonymisation des notes. Il peut aussi arriver que des caméras de surveillance soient installées tout au long du processus, depuis la sécurisation des sujets à la saisie des notes et du dépouillement des feuilles de copie.⁴¹ En ce qui concerne les concours administratifs pour l'entrée dans les écoles administratives (ENMG ou Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes, ENAP ou Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire, ENAM ou Ecole Nationale d'Administration de Madagascar), le rapport annuel du BIANCO en 2019 indique que le financement de la sécurisation de ces concours est fait par voie de subventions du Service de Coopération et d'Action Culturelle de l'Ambassade de France (SCAC).⁴² Il est à noter que depuis 2018, aucun concours de l'ENMG n'a été organisé. En mars 2021, un arrêté du ministre de la Justice a été adopté en vue de l'organisation de concours de recrutement d'élèves magistrats censés se tenir au mois de juin 2021.⁴³ Ce concours a été finalement reporté au mois d'août 2021⁴⁴.

Le processus de recrutement des agents de l'Etat semble faire l'objet d'un cadrage juridique fourni autant en ce qui concerne les agents statutaires que ceux bénéficiant d'un régime particulier ou autonome ainsi que ceux non encadrés. Les partenariats entre les organismes organisateurs de concours et le BIANCO sont fréquents, voire même imposés, pour assurer l'intégrité de ces recrutements. Par ailleurs, l'existence de systèmes de doléances anonymes mis en œuvre auprès du BIANCO tel que i-toroka, en ligne, permettant l'initiation d'investigations en vue d'une répression des faits présumés de corruption devant le PAC, ainsi que le rôle central de la juridiction administrative constituée par les Tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat dans la protection du principe constitutionnel de l'égalité d'accès à l'emploi public, sont autant de mécanismes permettant un contrôle plus juste en ce sens.⁴⁵

Certains agents de l'Etat occupant des hautes fonctions dans l'administration dont la liste est énumérée par l'article 2 de la LLCC, dont les magistrats, les directeurs des ministères, les personnes exerçant les fonctions d'officier de police économique et judiciaire, les dirigeants sociaux siégeant au sein des établissements publics et des sociétés à participation publique, sont soumis à l'obligation de déclaration de leur patrimoine dans les 3 mois de leur

⁴¹ <https://bianco-mg.org?s=Concours>, consulté le 14 mars 2021.

⁴² BIANCO, Rapport annuel 2019, pages 33 et suivants <https://bianco-mg.org/rapport-et-statistiques/>, consulté le 14 mars 2021.

⁴³ Arrêté n°8038/2021 du 18 mars 2021 portant ouverture de concours directs d'entrée à l'ENMG pour le recrutement de 80 élèves magistrats, <https://www.enmg.org.mg/article/20/devenir-magistrat>, consulté le 30 avril 2021.

⁴⁴ <https://enmg.org.mg/article/164/actus-concours-magistrats-a-lenmg> consulté le 16 juillet 2021

⁴⁵ Andry Herizo Rakotozafy, « Les défis d'une modernisation de la fonction publique à Madagascar à l'aune de l'expérience française » Master Administration et finances publiques, Université de Strasbourg et Ecole Nationale d'Administration, juin 2017, https://www.ena.fr/content/download/52470/822765/version/1/file/M%25C3%25A9moire_Herizo_RAKOTOZAFY.pdf, consulté le 14 mars 2021.

nomination ou de leur entrée en fonction. Outre cela, selon les articles 40 et 41 de la Constitution, le Président de la République, les membres du gouvernement, les membres de l'Assemblée nationale et du Sénat, de la Haute Cour Constitutionnelle, les magistrats composant la Cour Suprême, des Cours d'Appel ainsi que de la HCJ sont soumis à la même obligation de dépôt d'une déclaration de patrimoine devant la HCC.

Depuis août 2019, le Gouvernement a mis en œuvre un outil de gestion de l'effectif des agents publics appelé AUGURE (Application Unique pour la Gestion Uniforme des Ressources Humaines de l'Etat) pour produire une base de données unique du personnel de l'Etat en vue de connaître leur effectif réel et partant d'un souci de dématérialisation progressive de leur gestion administrative et de leurs rémunérations.⁴⁶

Déficiences

L'accès à la fonction publique, bien que très encadré juridiquement, présente de nombreux défis. En effet, l'organisation et le déroulement des concours administratifs, bien que très surveillés et en dépit de partenariats avec le BIANCO, sont souvent contestés.

Suivant un concours administratif organisé pour le recrutement d'élèves magistrats et greffiers à l'École nationale de la magistrature et des greffes malgache (ENMG)⁴⁷ en février 2018, des suspicions de corruption ont été évoquées et la Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme (CNIDH) a même indiqué qu'elle aurait reçu des doléances pour des faits de corruption et de trafic d'influence à ce propos. Le BIANCO et le Syndicat des magistrats ont demandé l'annulation de ce concours et une enquête fut ouverte en ce sens. Une fois le concours annulé, la ministre de la justice de l'époque, Rasolo Elise Alexandrine, avait fait brûler les copies d'examen, pourtant constitutives de preuves matérielles et mises sous scellés par le BIANCO⁴⁸. L'enquête suit son cours mais il est fort probable qu'en égard à son statut de ministre et que les faits se soient déroulés dans le cadre de ses fonctions, la HCJ soit saisie.

Le caractère juste des rémunérations des agents publics est affirmé par la loi mais il peut arriver qu'il y ait des différences de traitement et de rémunérations entre les différents agents publics selon qu'ils soient inclus dans le statut général des fonctionnaires et des agents non encadrés ou bien bénéficient d'un statut particulier ou d'un statut autonome comme les magistrats et les militaires par exemple.⁴⁹ Cette existence de multiples statuts particuliers et de statuts autonomes par rapport au statut général des fonctionnaires, qui est le droit commun, rend difficile l'uniformisation de la rémunération des agents publics et de leur transparence vis-à-vis des observateurs externes et des citoyens. Par ailleurs, pendant longtemps et sous la justification des programmes d'ajustement structurel, il semblerait que la question de la désindexation des salaires des fonctionnaires ait amené à une contraction

⁴⁶ Décret n°2019-446 du 07 Août 2019 portant institutionnalisation et mise en œuvre de l'AUGURE (JORM n°3928 du 17/02/2020 page 1316).

⁴⁷ « Madagascar, rebondissement dans le scandale du concours de la magistrature », RFI, Mars 2018 <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20180311-madagascar-scandale-concours-ecole-nationale-magistrature-greffes-copies-brulees>, consulté le 26 janvier 2021.

⁴⁸ « Les copies du concours suspectes de corruption, brûlées avant-hier », Midi Madagasikara, <http://www.midi-madagasikara.mg/a-la-une/2018/03/10/les-copies-du-concours-suspecte-de-corruption-brulees-avant-hier/>, consulté le 14 mars 2021.

⁴⁹ Pour une étude approfondie sur le traitement des agents publics, voir le rapport d'étude de TI-MG sur la « Transparence de la rémunération des agents publics à Madagascar », Juin 2017. https://www.transparency.mg/assets/uploads/download_manager/trap.pdf, consulté le 14 mars 2021.

des salaires de certaines catégories d'agents publics,⁵⁰ les rendant ainsi vulnérables aux actes de corruption.

Art. 8 - Code de conduite des agents publics

Des risques de corruption et de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme peuvent intervenir et influencer dangereusement l'issue d'une élection et, de ce fait, l'accès au mandat public électif. Il est ainsi dans l'intérêt de la démocratie, de la bonne gouvernance et de l'égalité des chances des candidats à un mandat public électif, qu'une réforme législative du financement des élections et des partis politiques intervienne.

Les articles 13 à 15 de la loi n°2003-011 du 3 septembre 2011 fixent les obligations statutaires des fonctionnaires, la ponctualité, l'assiduité, le plein emploi, l'honnêteté et la neutralité. Ils sont également liés par une obligation de discrétion professionnelle. Le Décret n°2003-1158 précise les règles déontologiques et de bonne conduite de tout agent de l'État. Des codes de conduite et de déontologie sont prévus par décret pour les fonctionnaires sous régime particulier ou autonome tels les magistrats, par exemple.

Une obligation de secret professionnel des fonctionnaires est également prévue par l'article 15 du Décret n°2003-1158 et une obligation de discrétion professionnelle leur est applicable, interdisant toute communication de pièces ou documents de service à des tiers (article 15 loi n°2003-011). L'interdiction des conflits d'intérêts par les agents de l'État est prévue par les articles 32 à 36 du Décret n°2003-1158.

L'agent de l'État occupant un poste de haute responsabilité est soumis à une obligation de déclaration de patrimoine. Cette obligation s'étend aussi au patrimoine de son conjoint et de ses enfants mineurs. La liste des personnalités assujetties à la déclaration de patrimoine et d'intérêts économiques est prévue par les articles 40 et 41 de la Constitution ainsi que par l'article 2 de la loi n°2016-020. Cette déclaration doit être faite dans les 3 mois suivant la nomination ou l'entrée en fonction, renouvelée tous les 2 ans en cas de changement de position administrative ou encore en cas de changement conséquent de patrimoine. Cette obligation demeure dans les 2 ans après la cessation de ses fonctions. Le défaut de déclaration de patrimoine est sanctionné d'une peine d'emprisonnement de 6 mois à 5 ans.

Bonnes Pratiques

Les organismes en charge de recueillir les déclarations de patrimoine, en occurrence le BIANCO et la HCC, publient régulièrement la liste des personnes en ayant déposé,⁵¹ même si certaines d'entre elles ne se sont pas encore exécutées et cela considérant le fait que ce soit une obligation légale.

En ce qui concerne la répression effective relative aux agents publics, l'exemple de l'implication présumée d'un ancien Directeur Général du Trésor dans le dossier concernant une femme d'affaires, proche de l'ancien pouvoir, Claudine Razaimamonjy, pour des faits de détournement de deniers publics et de corruption sous couverts de marchés publics fictifs peut être cité à titre d'illustration.⁵²

⁵⁰ Mireille RAZAFINDRAKOTO, François ROUBAUD, « Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar », 2001, <https://www.cairn.info/revue-autrepart-2001-4-page-43.htm#no5>, consulté le 14 mars 2021.

⁵¹ <http://www.hcc.gov.mg/autres/declaration-de-patrimoine/>, consulté le 23 mars 2021.

⁵² <https://l'express.mg/19/12/2020/affaire-claudine-razaimamonjy-le-proces-renvoye-en-2021/>, consulté le 14 mars 2021.

L'affaire Claudine Razaimamonjy, cette riche femme d'affaires⁵³ active dans la restauration et le secteur des bâtiments et proche de l'ancien président Hery Rajaonarimampianina, avait défrayé la chronique depuis 2016 lorsqu'un rapport de l'Inspection Générale de l'Etat avait révélé que plus de 400 millions d'Ariary ou 98 400 euros d'une subvention spéciale accordée par le Ministre de l'Intérieur de l'époque auraient été détournés par ce dernier et Claudine Razaimamonjy lors de la réhabilitation d'un bâtiment public.⁵⁴ Cette affaire est importante car elle implique des membres du parti au pouvoir, gravitant autour du président en exercice, et mêle affaires politiques et octroi de marchés publics fictifs. C'est aussi sans doute l'une des premières affaires du BIANCO, puis du PAC dont les inculpés appartiennent au pouvoir en place. Claudine Razaimamonjy a dans les faits été impliquée dans des « marchés fictifs » de rénovation ou de constructions de bâtiments publics dans plusieurs villes de Madagascar. Une première condamnation à son encontre est intervenue en aout 2019 devant la Chambre Criminelle Ordinaire de la Juridiction de second degré du PAC d'Antananarivo pour 7 ans de travaux forcés. Puis, le 10 décembre 2019 pour 10 ans de travaux forcés pour complicité d'abus de fonction et de complicité de détournement de deniers publics pour une seconde affaire liée au détournement de subvention exceptionnelle dans la commune rurale d'Ambohimahamasina dans le district d'Ambalavao par la même Cour Criminelle du PAC.⁵⁵ Néanmoins, plusieurs affaires la concernant sont encore en cours devant le PAC, certaines impliquant des anciens ministres qui eux bénéficient du privilège de juridiction devant la HCJ pour les infractions commises durant leur mandat et dont l'audition nécessite le consentement de l'Assemblée nationale.

Déficiences

En décembre 2020, sur les 151 députés élus depuis juillet 2019, 34 personnes assujetties à cette obligation légale n'ont pas encore déposé leurs déclarations de patrimoine, même si l'article 2 de la LLCC l'exige dans les 3 mois de leur entrée en fonction sous peine de condamnation pénale.⁵⁶ Aucune condamnation pour défaut de déclaration de patrimoine n'est cependant intervenue au niveau du PAC pour la période située entre juillet 2019 et juin 2020.⁵⁷ En outre, eu égard au principe de confidentialité de ces déclarations, celles-ci ne sont pas accessibles au public et leur traitement et accès sont limités aux compétences du BIANCO dans le cadre seulement de poursuites judiciaires sous l'autorité du Premier Président de la Cour Suprême et le Procureur Général de la Cour Suprême et de l'autorité administrative habilitée au traitement des données à caractère personnel (article 4 de la LLCC). Ainsi, à part cette interdiction légale, la non-mise en place à ce jour de la Commission Malgache sur l'Informatique et les Libertés (CMIL) qui est l'autorité administrative en charge de la régulation

⁵³ « Madagascar, l'affaire Claudine continue de défrayer la chronique », Le Monde

https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/12/25/a-madagascar-l-affaire-claudine-continue-a-defrayer-la-chronique_6024036_3212.html, consulté le 29 janvier 2021.

⁵⁴ « Détournement de 145 millions d'Ariary à Mahasoabe, nouveau procès contre Claudine Razaimamonjy hier » Midi Madagasikara, <http://www.midi-madagasikara.mg/politique/2019/08/22/detournement-de-145-millions-ar-a-mahasoabe-nouveau-proces-contre-claudine-razaimamonjy-hier/>.

⁵⁵ « Détournement de deniers publics, Razaimamonjy écope de 10 ans de travaux forcés » L'Express de Madagascar, <https://lexpress.mg/11/12/2019/detournement-de-deniers-publics-razaimamonjy-ecope-de-dix-ans-de-travaux-forces/>, consulté le 29 janvier 2021.

⁵⁶ « Déclaration de patrimoine, 34 députés défaillants », Midi Madagasikara, Décembre 2020, <http://www.midi-madagasikara.mg/politique/2020/12/04/declaration-de-patrimoine-34-deputes-defaillants/>, consulté le 14 mars 2021.

⁵⁷ <https://www.dcn-pac.mg/rapport-d-activites>, consulté le 14 mars 2021.

du traitement des données personnelles, ainsi que la complexité de l'accès rendent techniquement difficile, à ce stade, la publication de ces déclarations de patrimoine déposées.

La répression de la corruption est grandement limitée par les immunités et privilèges dont certaines autorités publiques bénéficient du fait de leurs fonctions. En effet, la HCJ est par exemple la seule juridiction compétente pour juger des infractions commises par les ministres dans le cadre de leurs fonctions et cette inculpation ne pourra ainsi se faire sans une mise en accusation préalable par la majorité absolue des députés (article 39 de la loi organique n°2014-043 du 9 janvier 2015 relative à la HCJ). Cette situation crée une disparité de traitement entre les inculpés « normaux » i.e. sans privilèges et ceux qui en jouissent. D'autant plus que les députés ont une fâcheuse tendance à protéger les personnalités qui sont traduites devant eux pour une mise en accusation soit par l'insuffisance de capacité juridique nécessaire pour débattre de dossiers souvent complexes, soit simplement par souci de corporatisme et d'entre-soi. Beaucoup de dossiers impliquant des ministres sont ainsi suspendus au bon vouloir des députés.⁵⁸ Outre cela, le concept d'autorisation de poursuite qui existe dans la plupart des grands corps de fonctionnaires, et qui empêche la poursuite jusqu'à ce que l'autorité supérieure ait donné son aval, réduit encore plus les possibilités de sanctionner les contrevenants.

Le système répressif en matière de lutte contre la corruption se trouve ainsi limité par les immunités dont certains élus bénéficient dans l'accomplissement de leur mandat. C'est le cas de l'immunité parlementaire par exemple qui constitue un statut privilégié dérogatoire du droit commun par laquelle toute poursuite pénale contre un parlementaire en période de session ne pourra se faire sans une levée de cette immunité par l'Assemblée nationale, sauf flagrant délit, affirmée par l'article 73 de la Constitution. Il a ainsi été constaté sur certains cas des élus invoquant l'immunité parlementaire pour des dossiers pénaux qui les concernaient avant leur mandat, ou dans un cas spécifique un candidat à la députation se faisant élire alors qu'il était en détention préventive pour une affaire de vente illicite d'une propriété publique.⁵⁹ La Haute Cour Constitutionnelle a confirmé dans un avis en 2011 que cette immunité ne serait que relative en dehors des sessions parlementaires, les poursuites pénales pouvant s'exercer même en dehors de sessions parlementaires mais c'est l'arrestation qui nécessiterait une autorisation du Bureau de l'Assemblée.⁶⁰ Par une décision prise en 2020, elle statue aussi que la protection accordée aux parlementaires « ne couvre pas des infractions pénales et n'annule pas des sanctions pénales antérieures à l'élection d'un député. »⁶¹ Par ailleurs, au niveau des agents publics, des règles statutaires disparates font que certains bénéficient de privilèges pour des poursuites pénales dans le cadre de leur mission. Ces autorisations de l'autorité de tutelle ou supérieure hiérarchique sont ainsi requises avant toute poursuite et restreignent

⁵⁸ « Mise en accusation devant la Haute Cour de Justice », Assemblée Nationale Malgache, <https://assemblee-nationale.mg/mise-en-accusation-devant-le-haute-cour-de-justice/>, consulté le 29 janvier 2021.

⁵⁹ « Affaires judiciaires : pas d'immunité parlementaire pour Rasolomampionona et Raveloson » <http://www.midi-madagasikara.mg/politique/2020/01/23/affaires-judiciaires-pas-dimmunit-parlementaire-pour-rasolomampionona-et-raveloson/>, consulté le 22 mars 2021.

⁶⁰ Avis n°01-HCC/AV du 15 Juillet 2011 portant interprétation des dispositions de l'article 73 de la Constitution relatives à l'immunité parlementaire : <http://www.hcc.gov.mg/avis/avis-n01-hccav-du-15-juillet-2011-portant-interpretation-des-dispositions-de-larticle-73-de-la-constitution-relatives-a-limmunit-parlementaire/>, consulté le 22 mars 2021.

⁶¹ Arrêt n°01-HCC/AR du 10 février 2020 concernant le constat de vacance de siège de députés : <http://www.hcc.gov.mg/arrets/arret-n01-hcc-ar-du-10-fevrier-2020-concernant-le-constat-de-vacance-de-sieges-de-deputes/>, consulté le 22 mars 2021.

souvent l'œuvre de justice. Ces faits mettent les citoyens dans une situation d'iniquité devant la loi répressive.

Bien que des codes de conduite soient en place au niveau du cadre statutaire général des agents de l'Etat ainsi que dans les différents statuts particuliers et statuts autonomes pour s'assurer d'un exercice professionnel respectueux de l'intégrité et de la transparence, les personnes provenant du secteur public représentent encore entre juillet 2019 et juin 2020 plus de 34% des prévenus traduits devant le PAC.⁶²

Art. 9 - Passation de marchés publics et gestion des finances publiques

Les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence pour assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics sont parmi les principes généraux régissant les marchés publics selon l'article 5 de la loi n°2016-055 du 16 janvier 2017 portant Code des Marchés Publics. En ce sens, il est exigé des personnes responsables des marchés publics au sein de chaque administration l'établissement de plans de passation de marchés, le respect des obligations de publicité et de mise en concurrence et le choix de l'offre ou de la proposition économiquement la plus avantageuse avec la commission d'appel d'offres ainsi que de la commission de réception et du groupement d'achat public (article 7 de la loi n°2016-055).

Les avis généraux de passation de marchés publics sont publiés chaque année avant l'exercice budgétaire concerné contenant la liste d'ensemble des marchés publics que l'administration concernée entend passer par appel d'offres (Article 32 de la loi n°2016-055). Ces avis sont publiés dans un journal spécialisé édité par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) et dans au moins un journal national ou local ou international pour les appels d'offres ouverts internationaux. Il est permis que ces avis fassent l'objet de publicité électronique.

Les conditions de mise en œuvre des procédures applicables en matière de passation de marchés publics sont prévues par le Décret n°2019-1310 du 03 juillet 2019. Des seuils du montant des marchés publics sont établis dont le dépassement rend obligatoire les contrôles a priori et les procédures plus restrictives d'un appel d'offres ouvert. Autrement et selon la nature des marchés, des sélections de candidats par appel d'offres restreints ou par marché de gré à gré peuvent être mises en œuvre.

Il existe des recours prévus en matière d'attribution de marchés publics, soit auprès de l'administration contractante ou devant la juridiction administrative. Le candidat irrégulièrement évincé bénéficie de recours aux fins d'indemnisation par action en dommages-intérêts après la signature du contrat.

La Commission Nationale des Marchés assure l'exercice des contrôles a priori et a posteriori des marchés publics selon les seuils établis par la loi (Articles 2 et 12 de l'Arrêté n°20442-2019 du 17 septembre 2019). L'ARMP est en charge de la promotion de la transparence du système des marchés publics malgache et prend en charge les recours liés à l'attribution des marchés publics (Article 13 de la loi n°2016-055).

Le personnel appartenant aux organes de la commande publique s'interdit de tout conflit d'intérêt et devra produire une déclaration d'intérêts autant qu'un engagement à respecter le

⁶² Direction de coordination nationale des PAC et PAC d'Antananarivo, Rapport annuel Juillet 2019-Juin 2020, p.35. <https://www.dcn-pac.mg/rapport-d-activites/lire/rapport-annuel-juillet-2019-juin-2020.htm>, consulté le 14 mars 2021.

Code d'Éthique dans le cadre de son travail (Décret n°2006-343 du 30 mai 2006 portant instauration du Code d'Éthique des marchés publics).

La Loi n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de Finances précise l'importance du principe de sincérité dans la présentation de l'ensemble des ressources et des charges de l'État (article 42) et prévoit également le contenu de la loi des finances ainsi que les procédures d'élaboration et de vote des lois de finances par le Parlement (articles 43 et suivants de la Loi n°2004-007). Le contrôle de la régularité et de la conformité aux dispositions législatives et réglementaires de tout engagement de dépense publique est assuré par le Contrôle Financier (Loi n°2016-009 du 22 août 2016). La Cour des Comptes exerce aussi un contrôle juridictionnel de l'exécution des Lois des Finances. La tenue des comptes publics est mise en œuvre selon les dispositions du Plan Comptable sur les Opérations Publiques ou PCOP se référant aux normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS etc.) (Décret n°2005-210 du 26 avril 2005 portant PCOP 2006).

Bonnes Pratiques

L'initiative en matière budgétaire relevant généralement du pouvoir exécutif et son adoption des chambres parlementaires, l'accès des citoyens aux informations sur le projet de lois de finances est parfois difficile. Ceci étant, depuis 2015, un budget des citoyens sur les lois de finances en cours est mis en ligne par le ministère des Finances en vue d'expliquer d'une manière simplifiée les lois des finances. Par ailleurs, les lois de finances de l'exercice budgétaire en cours sont généralement publiées en ligne ainsi que les comptes rendus de revue de l'exécution budgétaire, les rapports de fin d'année aux citoyens sur un site gouvernemental attribué spécifiquement à la transparence budgétaire.⁶³ En ce qui concerne la période exceptionnelle du Covid-19, une plateforme numérique a été déployée par le ministère des Finances sur son site internet pour retracer les états d'exécutions des dépenses Covid-19 effectuées par tous les organismes publics⁶⁴ incluant les marchés publics attribués. L'initiative est louable même si la lisibilité des données publiées reste à améliorer.

Pour faire face aux problèmes de financement des actions menées dans le cadre de la riposte exceptionnelle à la pandémie du Covid-19 et de la mise en œuvre du Plan Multisectoriel d'Urgence (PMDU), le décret n°2020-725 du 1^{er} juillet 2020 a été adopté par le Gouvernement.⁶⁵ Il met en place un fonds de riposte censé regrouper les ressources financières dédiées, dont les allocations budgétaires, les subventions venant des organismes publics, les dons et aides en numéraires, y compris les dons destinés au financement du plan de contingence pour la réponse au Covid-19, les appuis des Partenaires Techniques et Financiers en conformité aux accords de financement, et les dons alloués par les Fondations, associations et entreprises issues du secteur privé. Par ailleurs, ce décret avait pour objet notamment de mettre en œuvre une stratégie de bonne gouvernance suivant la mise en place de dispositif réglementaire et normatif et d'un dispositif institutionnel, l'efficacité à travers la définition de procédures de gestion et la transparence à travers l'instauration d'un mécanisme de reporting et de contrôle et la mise en place de systèmes d'informations clairs.

Cependant, le résultat reste mitigé au vu des critiques émises par la société civile notamment eu égard à l'absence de « mise en application sans délai [dudit décret] plus précisément la

⁶³ <http://www.dgfag.mg/transparence/web/article/budget-des-citoyens-lfi-2021-vf>, consulté le 14 mars 2021.

⁶⁴ <http://www.mef.gov.mg/reportingcovid>, consulté le 14 mars 2021.

⁶⁵ Décret n°2020-725 du 1^{er} juillet 2020 portant création du fonds de riposte à la pandémie Covid-19. http://www.cnlegis.gov.mg/page_find_direct_mots/3, consulté le 30 avril 2021.

mise en place de la cellule de suivi-évaluation, la publication du rapport d'activités et financières », la « transparence sur l'utilisation des fonds liés au Covid-19 avant l'adoption du décret » ainsi que le renforcement de la vigilance des lanceurs d'alerte⁶⁶ mais aussi sur l'implication de la société civile dans le dispositif de contrôle du fonds par l'intermédiaire de la cellule de suivi et d'évaluation du Plan Multisectoriel d'Urgence. Toutefois, il est important de noter la mise en place d'une plateforme de reporting par le Ministère de l'Economie et des Finances en vue de rendre accessible les informations financières liées à la gestion du fonds de riposte Covid-19.⁶⁷

Déficiences

Généralement, les lois de finances ne sont accessibles qu'après leur adoption, ce qui réduit les débats citoyens. De plus, dans le cas où elles sont prises par ordonnance du Président de la République, les débats parlementaires pourraient être encore plus limités. En effet, ce furent le cas en 2019 et en 2020, pour les lois de finances initiales, parce que la chambre basse parlementaire ne pouvait siéger car le mandat des anciens députés était expiré avant le calendrier d'adoption, et parce que les deux chambres n'étaient pas arrivées à un accord à la fin des débats.⁶⁸

L'attribution des marchés publics reste l'une des opérations les plus risquées en termes de corruption du fait des montants en jeu et de la proximité entre les secteurs public et privé lors de leur passation. Les situations particulières comme la pandémie de coronavirus en 2020 ont ainsi accentué des modes exceptionnels de passation de marchés publics tels que ceux convenus de gré à gré, sans respecter le jeu de la concurrence et de la transparence budgétaire. Outre cela, ces modes de passation de marchés exceptionnels peuvent conduire à des situations de conflits d'intérêts entre l'attributaire du marché et les agents publics en charge de l'octroi de celui-ci.

La situation exceptionnelle liée à la pandémie du Covid-19 a ainsi fait apparaître des cas de favoritisme dans l'attribution de marchés publics eu égard à l'urgence et pour faire face de manière efficace aux besoins logistiques exceptionnels. En pleine crise sanitaire en 2020, l'affaire dite « des écrans plats » au centre de commandement opérationnel luttant contre le Covid-19⁶⁹ a surgi quand une facture a été publiée sur les réseaux sociaux pour l'achat d'écrans plats, d'ordinateurs portables et de caméras d'un montant de 216 millions d'Ariary soit plus de 50 000 euros par le ministre de l'intérieur actuel auprès de la société TED, fournisseur de ces matériels, dont la directrice commerciale est l'épouse du même ministre, les deux signant dans le même document. Dans un quotidien de la capitale, le ministre invoque que c'est le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) qui avait fait don des matériels au centre de commandement sur le Covid-19 et l'a ainsi acheté lui-même, le ministre n'ayant

⁶⁶ « Appliquer la transparence et la bonne gouvernance avant que la confiance citoyenne soit irrémédiablement rompue », Transparency International - Initiative Madagascar, août 2020 <https://www.transparency.mg/confiance-citoyenne>, consulté le 30 avril 2021.

⁶⁷ <http://www.mef.gov.mg/reportingcovid>, consulté le 30 avril 2021.

⁶⁸ <http://www.hcc.gov.mg/d3/decision-n18-hcc-d3-du-21-decembre-2019-concernant-lordonnance-n2019-016-portant-loi-de-finances-pour-2020/>, consulté le 14 mars 21.

⁶⁹ « Madagascar, la société civile dénonce un conflit d'intérêts dans un marché public de matériel informatique », août 2020, <https://www.amp.rfi.fr/fr/afrique/20200823-madagascar-soci%25C3%25A9t%25C3%25A9-civile-conflict-d-int%25C3%25A9r%25C3%25AAts-march%25C3%25A9-public-mat%25C3%25A9riel-info>, consulté le 29 janvier 2021.

fait que les réceptionner.⁷⁰ Cependant, des représentants de la société civile ont évoqué que le PNUD, contacté, aurait dénié les affirmations du ministre, sa part étant juste restreinte au décaissement financier, le choix du fournisseur ayant été fait par le ministère. Suivant cela, le BIANCO a été saisi et le dossier pour conflits d'intérêts a été traduit devant la HCJ, seule juridiction compétente pour statuer sur les infractions commises par un ministre en poste. Ce dossier est toujours pendant et le ministre n'a pas été inquiété outre mesure à ce jour. Étant donné que la mise en accusation devant la HCJ requiert le vote de la majorité absolue des députés, il y a de fortes chances que le dossier peine à aboutir sans une forte volonté politique de la part du pouvoir législatif dont une grande majorité appartient pourtant à la mouvance présidentielle.

Art. 10 - Information du public

Le droit à l'information sans contrainte préalable est garanti par l'article 11 de la Constitution sauf atteinte aux bonnes mœurs et à l'ordre public. Madagascar ne dispose pas encore à ce jour de loi règlementant l'accès à l'information publique. Cependant, les dispositions du Code de Déontologie de l'Administration et de Bonne conduite des agents de l'État prévu par le Décret n°2003-1158 du 17 décembre 2003 imposent quelques restrictions sur le droit à l'information des citoyens notamment de l'obligation de secret professionnel dont les agents publics sont tenus ainsi que de celle de loyauté aux organismes dont ils relèvent (articles 24 et 25) impliquant qu'ils ne doivent pas « nuire à l'image du service public » et « ne jamais dénigrer l'administration ou l'organisme dont il relève. »

Toutefois, l'article 6 du Décret n°2003-1158 dispose que toute administration est tenue de rendre publiques les informations nécessaires sur les actes et procédures relevant de sa compétence ainsi que celles permettant d'apprécier sa gestion pour permettre aux citoyens d'en prendre connaissance de la manière complète et suffisante possible et pour l'évaluation de ses actions.

Bonnes Pratiques

En matière d'infractions de corruption, des mesures de protection des dénonciateurs et des informateurs notamment leur anonymisation sont prévues par la LLCC (articles 56 et suivants) mais il est difficile de mesurer l'ampleur de ces dénonciations provenant de l'administration elle-même. Par ailleurs, même si une charte nationale sur l'accès à l'information et au partage des connaissances a été mise en œuvre par le CSI depuis 2013, son adoption par les administrations et organismes publics relève d'une base volontariste.

L'adoption en 2014 de la loi n°2014-026 du 05 novembre 2014 fixant les principes généraux relatifs à la dématérialisation des procédures administratives⁷¹ va aussi dans le sens de la reconnaissance d'un droit d'accès aux procédures administratives dématérialisées des usagers en indiquant dans son article 5 que « l'usage du système d'informations [...] ainsi que les

⁷⁰ Selon le ministre, « c'est ce partenaire qui a acheté lui-même le matériel là où bon lui semblait », « Madagascar, la société civile dénonce un conflit d'intérêts dans un marché public de matériel informatique », Aout 2020, <https://www.amp.rfi.fr/fr/afrique/20200823-madagascar-soci%25C3%25A9t%25C3%25A9-civile-conflit-d-int%25C3%25A9r%25C3%25A9ts-march%25C3%25A9-public-mat%25C3%25A9riel-info>, consulté le 29 janvier 2021.

⁷¹ <http://www.cnlegis.gov.mg/droit> <http://www.hcc.gov.mg/d3/decision-n-30-hccd3-du-03-decembre-2014-concernant-la-loi-n2014-026-fixant-les-principes-generaux-relatifs-a-la-dematerialisation-des-procedures-administratives/>, consulté le 14 mars 2021.

fonctionnalités qui en sont associées sont ouverts à tout usager à travers un dispositif d'accès prévu à cet effet. »

L'engagement international de Madagascar du fait de son adhésion à la CNUCC n'est pour le moment pas encore honoré du fait de l'absence d'une loi sur l'accès des citoyens aux informations à caractère public en vue d'accroître la transparence de l'administration. Pourtant, le Ministère de la Communication et de la Culture avait fait preuve d'une volonté affichée⁷² pour son adoption. Il avait notamment organisé le 31 août 2020 une restitution publique des grandes lignes de ce texte et les a transmis au gouvernement le 3 septembre 2020. Le texte aurait déjà été amendé par le ministère en mai 2020 après réception des remarques et suggestions de la Primature, et devait prochainement repasser en conseil des ministres avant une éventuelle inscription à l'ordre du jour de la session parlementaire.⁷³ Seulement, ladite session parlementaire s'est achevée sans que le projet de loi n'ait été transmis au Parlement.

Déficiences

Les limitations prévues par le Code de Déontologie de l'Administration ainsi que l'absence de programmes de protection des témoins et des mécanismes de financement y afférents peuvent restreindre l'apparition de lanceurs d'alerte dans le cadre de l'administration publique. Par ailleurs, l'inexistence d'une entité indépendante en charge de l'examen de l'accès aux informations publiques, censée être prévue dans le projet de loi sur l'accès des citoyens aux informations à caractère public, rend difficile l'appropriation par la population des procédures administratives et des processus décisionnels au niveau de l'État et de ses démembrements. Pour le moment, et à défaut d'adoption parlementaire du projet de loi sur l'accès des citoyens aux informations à caractère public, l'accès à l'information publique est assez difficile, notamment l'accès aux décisions administratives et contrats conclus par les personnes publiques sans un cadre juridique spécifique.

Les atteintes à la liberté d'information ont été décriées par des associations professionnelles de journalistes à Madagascar, notamment durant les périodes d'exception⁷⁴ en pleine crise sanitaire du Covid-19, prononcées depuis mars 2020 et levées en octobre de la même année, puis l'état d'urgence fut repris en avril 2021 et reconduit régulièrement depuis. C'est par exemple le cas d'une journaliste proche de l'opposition au régime en place et directrice de publication du journal « Valisoa », emprisonnée en avril 2020 pour incitation à la haine en publiant en ligne des propos critiques sur la gestion de cette crise par le gouvernement.⁷⁵ Elle a finalement été « libérée » par le Président de la République par une déclaration officielle le 03 mai 2020 bien que les demandes de liberté provisoire introduites précédemment par ses avocats aient toutes été rejetées par les tribunaux. Le Ministère de la Communication a également rappelé lors des mêmes événements que « l'exercice abusif de cette liberté

⁷² CSI, Rapport annuel 2019, page 19 <http://www.csi.gov.mg/rapport-annuel-csi-2019/>, consulté le 15 mars 2021.

⁷³ Intervention télévisée de la Ministre de la Communication et de la Culture, TVM, 02 mai 2021.

⁷⁴ <http://www.presidence.gov.mg/actualites/755-decret-n-2020-359-du-21-mars-2020-proclamant-l-etat-d-urgence-sanitaire-sur-tout-le-territoire-de-la-republique.html>.

⁷⁵ https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://www.amnesty.org/download/Documents/AFR3521172020FRENCH.pdf&ved=2ahUKEwjPypHk4rHvAhUXi1wKHemsBssQFjAEegQICRAC&usq=AOvVaw2bSEzOT8_TlcZ9qFHMN4RX&cshid=1615793646773, consulté le 15 mars 2021 et https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/04/16/coronavirus-a-madagascar-une-journaliste-en-prison-pour-avoir-critique-la-gestion-de-l-epidemie_6036761_3212.html, consulté le 15 mars 2021.

[d'expression et d'information] [...] en ne tenant pas compte ni des impératifs de la situation d'exception, ni des réglementations en vigueur ne saurait aucunement être érigé en liberté de la presse. »⁷⁶

Le 22 avril 2021, une décision interministérielle portant application de l'article 24 de l'arrêté n° 10001/2021 du 6 avril 2021 modifié par l'arrêté n°1 0477 du 19 avril 2021 pris par le Premier ministre, édictant les mesures générales prises durant la période de prolongation de l'état d'urgence sanitaire, est prise par le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, le ministère de la Sécurité publique, le ministère de la Communication et de la Culture et du secrétariat d'État chargé de la Gendarmerie nationale. Elle précise dans ses articles 3 et 4 que « Sont et demeurent interdites pour toute la durée de l'urgence sanitaire, toutes manifestations publiques et émissions radiophoniques et audiovisuelles susceptibles de troubler l'ordre et la sécurité publics et nuire à l'unité nationale diffusées dans les régions Analamanga, Atsinanana, SAVA, Boeny et Sofia. Ces émissions concernent celles comportant les interventions téléphoniques en direct et les débats politiques. »

Neuf émissions, les plus cotées en termes d'audimat, sont particulièrement visées « sans que cette énumération ne soit limitative. »⁷⁷ Suite à une levée de boucliers de la société civile, à travers des communiqués dénonçant des atteintes aux libertés fondamentales ; mais également après le dépôt de lettres d'engagement (au contenu inconnu) de six des neuf chaînes visées, les ministères concernés révisent leur décision le 26 avril 2021, en ré autorisant la diffusion des émissions nommément interdites. Malgré cet apparent revirement, cette seconde décision est plus liberticide que la première dans le sens où son article 3 restreint encore plus les libertés en ce que : « Quel que soit leur support, sont et demeurent interdites pour toute la durée de l'état d'urgence sanitaire, les émissions radiophoniques et audiovisuelles comportant des interventions susceptibles de troubler l'ordre et la sécurité publics (incitation à la haine, incitation à la haine raciale, désinformation), nuire à l'unité nationale, ou inciter à une désobéissance civile. » Cette fois-ci, tous les supports sont visés, et la restriction s'applique (faute de précision) à l'ensemble du territoire national.

Art. 11 - Mesures concernant les juges et les services de poursuite

Dans l'organisation judiciaire malgache, les magistrats de siège sont indépendants, inamovibles et ne sont soumis qu'à la Constitution et la loi (Articles 109 et 110 de la Constitution). Par contre, les magistrats du Parquet sont soumis à la subordination hiérarchique (Article 110 Constitution).

Le code de conduite et de déontologie des magistrats prévoit plusieurs obligations dont celles de leur indépendance, leur impartialité, intégrité et transparence dans leurs fonctions (Articles 11 et suivants Décret n°2005-710 du 25 octobre 2005). Ils sont tenus à une obligation de déclaration de patrimoine et d'intérêts (Article 2 Loi n°2016-020 du 22 août 2016).

Par ailleurs, le secret de l'information limite la divulgation des informations au public dans une procédure judiciaire en cours (Articles 353 à 355 du Code de Procédure Pénale Malgache).

Bonnes Pratiques

⁷⁶ <https://www.voaafrique.com/amp/journ%C3%A9e-presse-madagascar-le-pr%C3%A9sident-va-lib%C3%A9rer-tous-les-journalistes-en-prison/5404027.html>, consulté le 15 mars 2021.

⁷⁷ Cess émissions sont : Aoka Hazava (Viva radio), Anao ny fitenenana (Free Fm), Tambahra miara-manonja tena izy (multi-radios), Miara-manonja (multi-radios), Kapotandroka (IBC), L'invité du jour (Real TV), Ça me dit (RTA), Don-dresaka (TV Plus) et Rivotra (RDJ).

Depuis sa création en août 1996, l'ENMG ou l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes de Madagascar a formé plus de 647 élèves magistrats administratifs, financiers et judiciaires.⁷⁸ En mars 2018, l'organisation du concours d'entrée à cette école avait été entachée de suspicions de corruption et l'examen a été finalement annulé. La ministre de la justice de l'époque avait même fait brûler des feuilles de copie de ces examens censées servir d'« éléments d'enquête. »⁷⁹ L'enquête sur ce fait a été finalisée par le BIANCO et l'ancien surveillant général de l'école a été le seul à être déféré au parquet du PAC en mars 2019, l'ancienne ministre de la justice, impliquée dans cette affaire, devrait être justiciable devant la HCJ si tant est que la mise en accusation lui serait reconnue par une majorité absolue des députés. En ce sens, une restructuration de l'ENMG a été mise en œuvre par le Ministère de la Justice en 2020 par l'adoption du Décret n°2020-208 du 26 février 2020 portant réorganisation de l'ENMG incluant notamment la réduction des membres du conseil d'administration au sein de cette école et la création de formations en ligne et continue pour les magistrats.

La création des PAC chargés de la poursuite, de l'instruction et du jugement des infractions de corruption et de blanchiment de capitaux depuis 2016, venant à la suite de l'ancienne Chaîne Pénale Economique et Anti-Corruption, constitue une avancée significative dans la répression de ces types d'infractions soumise à des magistrats spécialisés. Le recrutement des magistrats du PAC diffère des autres juridictions en ce qu'ils sont nommés par le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) sur une liste de trois candidats par poste proposés par le Comité de recrutement composé de membres du CSM et du Comité de Suivi et d'Evaluation du PAC ou CSE (article 40 Loi n°2016-021 du 22 août 2016 sur les PAC.)⁸⁰ Bien que dans l'ancienne loi sur les PAC, Le CSE soit un comité mixte composé du Ministre de la Justice, du Président du CSI, du Directeur Général du BIANCO, du SAMIFIN et d'un représentant de la société civile en charge de la lutte contre la corruption, la proposition de loi amendant la loi n°2016-021 du 22 août 2016 sur les PAC, adoptée par le Senat et l'Assemblée nationale en seconde lecture⁸¹ en juin 2020 a modifié cette composition.

En effet, le BIANCO et le SAMIFIN, représentés respectivement par leurs Directeurs et ayant voix délibératives auparavant, ne sont plus qu'observateurs dans le schéma actuel à l'intérieur du Comité de Suivi et d'Evaluation du PAC. Ils sont dorénavant remplacés par le Premier Président et le Procureur Général de la Cour Suprême. Le Comité de Suivi et d'Evaluation du PAC peut ainsi, dans cette nouvelle loi, démettre le Coordonnateur National des PAC avant expiration de son mandat, mandat ayant été réduit également dans cette nouvelle loi sur les PAC de 4 ans renouvelable une fois pour 3 ans renouvelable une fois, en cas de faute grave dument constaté par ledit Comité. Il n'est pas explicitement relaté dans cette nouvelle loi les comportements du Coordonnateur National qui seraient de nature à être considérés comme étant une faute grave, laissant ainsi pleine latitude audit Comité pour l'appréciation de cette dernière.

Déficiences

⁷⁸ <https://www.enmg.org.mg/>, consulté le 15 mars 2021.

⁷⁹ « ENMG, la fabrique à magistrats est grippée » Revue Politika, février 2021 <https://politika.mg/16771/>, consulté le 15 mars 2021.

⁸⁰ <http://www.csi.gov.mg/loi-n2016-020-sur-la-lutte-contre-la-corruption/>, consulté le 15 mars 2021.

⁸¹ <http://www.csi.gov.mg/lexpress-de-madagascar-proposition-de-loi-sur-les-pac-lassemblee-nationale-emboite-le-pas-au-senat/> consulté le 16 juillet 2021

Selon un ancien ministre de la justice, lui-même magistrat, « la corruption gangrène la justice à Madagascar dès le concours d'entrée à l'ENMG »⁸² et ce constat est partagé par un nombre de plus en plus inquiétant de la population (en janvier 2014, une enquête avait indiqué que plus de 57% de la population affirment qu'au « moins certains d'entre eux [les juges] pratiquent la corruption »).⁸³ Eu égard aux scandales touchant les concours de recrutement, la crédibilité de la justice est souvent mise en doute et cela en dépit des règles disciplinaires et déontologiques s'appliquant aux différents corps participant à son exercice. L'exercice de la profession de juge est soumis à de fortes pressions extérieures, notamment politiques, et cela en contradiction avec le principe constitutionnel d'indépendance de la justice. Aussi, les moyens matériels et financiers mis à la disposition des juges sont souvent modestes par rapport à l'ampleur des résultats attendus de leur part.

Par ailleurs, les sanctions prises par les autorités disciplinaires comme le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) pour les magistrats aux dépens de sanctions pénales ainsi que la nécessité d'autorisation de poursuite confèrent un statut quasiment d'« intouchables » aux juges. Dans une entrevue avec un journal politique spécialisé, l'ancien Secrétaire Général du Ministère de la Justice, lui-même magistrat, indiquait en février 2021 que « cette année [...] il y a eu une trentaine de traductions de magistrats devant le conseil de discipline. Dix magistrats ont été suspendus en plus des sanctions et même des poursuites d'ordre pénal. »⁸⁴

Art. 12 - Secteur privé

La loi malgache prévoit l'obligation pour les commerçants d'immatriculer au niveau du registre du commerce et des sociétés les informations sur la constitution et les changements du capital ainsi que l'identification des actionnaires (Art. 5.2 du Code de Commerce Malgache ou CCM). Ces informations sont censées être disponibles au public (Art. 5.3 du CCM) outre le fait qu'elles doivent être insérées dans une publication d'un quotidien de la place. La loi n°2018- 043 du 13 février 2019 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme enjoint l'Etat de prendre des mesures pour faciliter l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs et sur le contrôle des structures juridiques par les institutions financières et les entreprises et professions non financières désignées (article 12).

Aussi, des dispositions sanctionnant les conflits d'intérêts entre des intérêts privés et l'intérêt public d'un agent public sont prévues par l'article 182 du Code Pénal malgache.

Les comptes des sociétés privées doivent être certifiés par un Commissaire aux comptes au-delà d'un certain seuil de capital, de nombre d'employés ou de chiffre d'affaires pour les Sociétés à responsabilité limitée (SARL), et cela est obligatoire, quelles que soient les conditions pour les Sociétés Anonymes (article 25 Décret 2005-151 du 22 avril 2005 modifiant le Décret 2004-453 du 6 avril 2004 fixant les conditions d'application de la Loi 2003-036 du 30 janvier 2004 sur les sociétés commerciales). Les états financiers des sociétés malgaches

⁸² « ENMG, la fabrique à magistrats est grippée » Revue Politika, février 2021 <https://politika.mg/16771/>, consulté le 15 mars 2021.

⁸³ Laetitia Razafimamonjy, Mireille Razafindrakoto, Désiré Razafindrazaka, François Roubaud et Jean Michel Wachsberger « Gouvernance, corruption et confiance à l'égard des institutions à Madagascar, expériences, perception et attentes de la population », janvier 2014 <http://dial.ird.fr/content/download/79051/602334/version/1/file/Gouvernance%2Bcorruption%2Bet%2Bconfiance%2B%25C3%25A0%2BMadagascar%2B-%2BAfro%2B2013%2B-%2Bjanv%2B2014.pdf>, consulté le 15 mars 2021.

⁸⁴ Interview de Harilaza Imbiki, SG du Ministère de la Justice, Revue Politika, février 2021, <https://politika.mg/16769/>, consulté le 15 mars 2021.

doivent être déposés annuellement au niveau de l'administration fiscale. Une obligation de tenue d'une comptabilité régulière est requise des redevables de la Taxe sur la Valeur Ajoutée ou TVA (Article 06.01.25 Code Général des Impôts ou CGI 2020.)⁸⁵

Bonnes Pratiques

Une labellisation du processus d'intégrité au niveau des entreprises privées est en vue au niveau du CSI pour une amélioration de la bonne gouvernance,⁸⁶ pour encourager les entreprises ainsi labellisées dans la prévention de la corruption et les mettre en lumière pour une approche éthique et responsable de l'entreprenariat.

Actuellement, il est possible de se procurer les extraits du registre de commerce et des sociétés auprès des greffes des tribunaux et de l'Economic Development Board of Madagascar ou EDBM⁸⁷ mais ces registres ne contiennent pas généralement l'identité des bénéficiaires effectifs des actionnaires au sein des sociétés. L'accès du public aux registres de la propriété effective dans les sociétés commerciales malgaches est ainsi encore indisponible à Madagascar sans un cadre législatif spécifique en la matière. Pour autant, la vérification des propriétaires effectifs des propriétés immobilières est rendue possible pour tout individu par le système de certificat de situation juridique disponible auprès des bureaux des services fonciers⁸⁸.

Déficiences

L'application effective de la répression des conflits d'intérêts entre privé et public prévus par l'article 182 du CPM et l'article 31 de la loi n°2016-020 sur la lutte contre la corruption pose encore des questions. En effet, moins de 0.9%⁸⁹ des dossiers traités au niveau du PAC d'Antananarivo concerneraient les conflits d'intérêts.

Art. 13 - Participation de la société

La participation active des citoyens et des groupes de citoyens tels que les OSC ou les ONG dans la contribution et le soutien à la prévention et la lutte contre la corruption est encouragée (article 7 de la loi n°2016-020 du 22 août 2016 sur la lutte contre la corruption). Des programmes scolaires d'éducation sur la lutte contre la corruption devraient être enseignés que ce soit à l'école primaire que secondaire (Article 8 de la loi n°2016-020). Madagascar n'a pas encore de loi permettant et/ou règlementant l'accès à information publique.

Le témoin dans une affaire de corruption peut ne pas révéler l'identité de l'informateur du BIANCO – ce dernier devant assurer la protection des dénonciateurs selon l'article 56 de la Loi n°2016-020 - lorsque celui-ci n'est pas cité en tant que témoin dans cette procédure (Article 58 Loi n°2016-020). La loi malgache sanctionne également la dénonciation abusive (article 373.1 du Code pénal Malgache) et reconnaît aussi la possibilité de témoigner sous anonymat (Article 385.6 du Code de Procédure Pénale Malgache) sous certaines conditions.

⁸⁵ <http://www.impots.mg/fr/138-n-code-general-des-impots-suivant-lfr-2020>, consulté le 16 mars 2021.

⁸⁶ Une option que le CSI entend développer selon son rapport annuel 2019, p.51.

<http://www.csi.gov.mg/rapport-annuel-csi-2019/>, consulté le 15 mars 2021.

⁸⁷ <https://edbm.mg/>, consulté le 16 mars 2021.

⁸⁸ <http://www.midi-madagasikara.mg/economie/2020/05/19/services-fonciers-des-guichets-electroniques-pour-la-delivrance-de-csi-et-de-plans/>, consulté le 16 mars 2021.

⁸⁹ Direction de coordination nationale des PAC et PAC d'Antananarivo, Rapport annuel Juillet 2019-Juin 2020, p.33. <https://www.dcn-pac.mg/rapport-d-activites>, consulté le 14 mars 2021.

Bonnes Pratiques

Depuis quelques années, il a pu être constaté que l'action de la société civile s'intensifie en matière de lutte contre la corruption, plus particulièrement en ce qui concerne la bonne gouvernance et l'état de droit, la transparence et le suivi budgétaire, la lutte contre le trafic des espèces endémiques et la surexploitation des ressources naturelles. En matière de lutte contre la corruption, les OSC sont très actives en matière de plaidoyer mais aussi en tant que véritables forces de proposition pour le gouvernement et de lanceurs d'alerte sur les faits de corruption. Ainsi, l'article 4 de la loi n°2016-021 du 22 août 2016 sur les PAC reconnaît la possibilité de saisine de cette juridiction spécialisée en matière de corruption par dénonciation ou de plainte par une association ou une organisation active dans la lutte contre la corruption. Ainsi, en octobre 2020, le collectif des OSC actives dans le cadre de la bonne gouvernance et de l'état de droit avait contribué à initier une implication citoyenne aux fins d'obtenir du gouvernement des moyens permettant la transparence de la gestion des fonds attribués à la lutte contre le Covid-19, notamment en interpellant par un communiqué conjoint.⁹⁰

Dès 2018, un avant-projet de loi sur la protection des défenseurs des droits humains avait été initié par le ministère de la Justice de Madagascar, appuyé par le Haut-Commissariat des Nations pour les droits de l'homme, et soumis à une première consultation de la société civile. Ultérieurement, « la société civile ainsi que le Haut Conseil pour la Défense de la Démocratie et de l'Etat de Droit ou HCDDDED ont tous deux organisé des ateliers successifs visant la révision et l'adoption d'un projet de loi en accord avec les standards internationaux. L'atelier co-organisé par ISHR et Transparency International Madagascar⁹¹» en mars 2021 avait ainsi pour objectif de permettre à la société civile de revoir et d'améliorer les projets de loi suggérés par le Ministère de la Justice et le HCDDDED. Par ailleurs, cette approche a permis la mise en perspective de plusieurs amendements du projet initial, notamment l'ajout de la définition du lanceur d'alerte dans le corpus juridique malgache, le droit d'accès à l'information, une protection spécifique des défenseurs travaillant dans la protection de l'environnement et la protection des défenseurs contre toute diffamation ou harcèlement en ligne. Il a été indiqué que le « projet de loi portant reconnaissance et protection des défenseurs des droits de l'homme » a été déposé le lundi 19 avril 2021 auprès du Ministère de la Justice par le HCDDDED, et qu'il appartiendrait ainsi audit ministère de présenter le document auprès du Gouvernement pour adoption ultérieure devant les deux chambres parlementaires malgaches.⁹²

Déficiences

Madagascar ne dispose pas encore de mécanisme de protection physique et matérielle des témoins et des lanceurs d'alertes dont l'action encouragerait la lutte contre la corruption. En septembre 2017, un lanceur d'alerte actif dans le militantisme écologique avait été mis en détention préventive dans la prison de Mananjary en remettant en cause les permis miniers d'une société aurifère sino-malgache active dans le Sud Est de Madagascar. Il a été arrêté car il se serait fait « passer pour un responsable local » lors d'une réunion dans son village, charges que les populations locales et les associations de défense des droits de l'homme

⁹⁰ <https://www.transparency.mg/societecivile>, consulté le 14 mars 2021.

⁹¹ <https://www.ishr.ch/news/madagascar-vers-une-meilleure-protection-des-defenseurs-des-droits-humains>, consulté le 30 avril 2021.

⁹² Sur la page Facebook du HCDDDED :

<https://www.facebook.com/155863451598757/posts/1129398570911902/>, consulté le 30 avril 2021.

réfutent. Il a été condamné en première instance et sa peine à 2 ans d'emprisonnement avec sursis a été confirmée en cour d'appel avant que son équipe juridique ne porte l'affaire devant la Cour Suprême de Madagascar, procédure toujours pendante.⁹³

En matière de relations entre les OSC, certains acteurs du SAC invoquent selon eux l'existence d'« une guerre de leadership » qui pourrait nuire à leurs objectifs.⁹⁴ Cette affirmation n'a cependant pas pu être confirmée par des cas concrets au cours de la rédaction de cette évaluation. Par ailleurs, l'absence de cadre juridique réglementant l'accès à l'information à caractère public rend difficile une responsabilisation effective des citoyens dans la lutte contre la corruption.

Art. 14 - Mesures visant à prévenir le blanchiment d'argent

Madagascar a adopté une loi contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme conformément aux recommandations du GAFI (Loi n°2018- 043 du 13 février 2019 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme). Cette loi est innovante en ce qu'elle adopte une approche fondée sur les risques (Recommandation 1 GAFI) dans la lutte contre le blanchiment d'argent. Les dispositions relatives au concept de PPE ou Personnes Politiquement Exposées, nationales ou étrangères, dont il est requis des institutions financières et des établissements assujettis des mesures de vigilance renforcées, sont par exemple importantes. Ces mesures s'étendent aussi aux membres de leurs familles et aux personnes qui leur sont étroitement associées (Article 16-b).

Le Service des renseignements financiers ou SAMIFIN est l'entité en charge notamment de recevoir, d'analyser les déclarations auxquelles sont tenues les établissements assujettis et si des infractions de blanchiment de capitaux et/ou de financement du terrorisme sont relevées, et de les transmettre après investigations à la juridiction compétente pour enquête judiciaire (article 24). Aussi, le SAMIFIN peut coopérer dans le cadre de ses attributions avec toute autorité nationale et internationale, ainsi que tout organe gouvernemental ou non gouvernemental. Sur le plan international, la coopération entre le SAMIFIN et ses homologues étrangers est basée sur le principe de réciprocité et c'est ainsi qu'il a conclu des conventions de partenariat avec plus de 18 agences d'investigation financière d'autres pays dont la France, l'île Maurice et les Émirats Arabes Unis.⁹⁵

En ce qui concerne les partenariats avec les établissements assujettis dont les banques, le SAMIFIN est en relation constante avec celles-ci, notamment par la plateforme d'échanges dénommée « Gateway ». Par ailleurs, une plateforme numérique sécurisée existe depuis mars 2020 pour des échanges d'informations du SAMIFIN avec les administrations publiques spécialisées, plus particulièrement la Gendarmerie Nationale, la Police Nationale, le BIANCO, les services des impôts, des douanes et du Trésor Public.⁹⁶ La non-collaboration des établissements assujettis avec le SAMIFIN peut entraîner des condamnations pour faute administrative pouvant aller jusqu'à leur suspension ou le retrait de leur autorisation d'activité (article 42 de la Loi n°2018- 043 du 13 février 2019 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme), outre les peines applicables au blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, s'ils y ont concouru.

⁹³ <https://fr.mongabay.com/2018/07/tribunal-malgache-confirme-condamnation-dun-activiste-ecologiste/>, consulté le 14 mars 2021.

⁹⁴ Entretien avec un membre du CSI, le 14 décembre 2021, au siège du CSI.

⁹⁵ SAMIFIN, Rapport annuel 2019, <https://online.fliphtml5.com/rnkp/vryf/#p=1>, consulté le 14 mars 2021.

⁹⁶ *Ibid.*

Le droit malgache prévoit l'obligation de déclaration ou de communication des transports physiques transfrontaliers d'espèces, des instruments négociables au porteur dépassant un seuil réglementaire de 7.500 USD à ce jour (Article II-1 du Circulaire n°755/2018-MFB du 30 août 2018 relative aux allocations de devises).

Les établissements déclarants doivent conserver et tenir à la disposition du SAMIFIN les documents et informations relatifs aux surveillances particulières sur certaines opérations et clients dans un délai d'au moins 5 ans après la cessation de leurs relations d'affaires (Articles 16 et 17 de la LLBCFT).

Bonne Pratiques

La nouvelle loi sur le BC/FT consacre l'approche risque promue par le GAFI, malgré la levée des restrictions quant à la limite maximum de paiement en espèces. La LLBCFT pose l'importance de l'évaluation des risques aussi bien au niveau national qu'au sein des entités déclarantes. Cette loi reconnaît également la notion de PPE ou Personne Politiquement Exposée, nationale ou étrangère, à l'égard desquelles la vigilance doit être accrue.

L'article 5 de la LLBCFT prévoit la place prépondérante de l'Etat pour mettre en œuvre l'identification et l'évaluation des risques de BC/FT en vue d'une approche fondée sur les risques pour aligner les mesures de prévention en ce sens avec les risques identifiés. Cette disposition est en adéquation avec la Recommandation 1 du GAFI et Madagascar a mis en œuvre avec l'assistance technique de la Banque mondiale depuis 2017 un processus d'évaluation nationale des risques. Un atelier de finalisation du rapport s'est tenu en avril 2019, en suite de quoi la diffusion des résultats de l'évaluation était prévue se tenir en 2020.⁹⁷ La Stratégie nationale de LBC/FT est censée se baser sur les résultats de cette évaluation.

Déficiences

Madagascar est également membre de l'Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering ou ESSAMLG depuis 2016 et qui répond à la nécessité d'intégrer la dynamique régionale et la cohésion de politiques de LBC/FT dans la région de l'Afrique orientale et australe. Dans le cadre de l'ESSAMLG, une évaluation mutuelle de la conformité technique du dispositif national de LBC/FT a été mise en œuvre avec la Banque mondiale, de laquelle il a été reconnu que le niveau de Madagascar était estimé comme étant faible.⁹⁸ Cela a eu pour effet que Madagascar ait été placé sous un programme d'assistance technique dispensé en octobre 2019 et a fait ainsi l'objet d'une réévaluation. Selon le rapport d'activités annuel du SAMIFIN, l'insuffisance de progrès pourrait aboutir à une décision de mise en liste grise de Madagascar, une classification par le GAFI des juridictions constituant un risque important pour le système financier international.⁹⁹

La faible bancarisation des Malgaches, autour de 5.7% en 2014,¹⁰⁰ alors que plus de 67.7% des déclarations d'opérations suspectes transmises au SAMIFIN proviennent des banques, limite la perception d'une lutte efficace contre le blanchiment d'argent à Madagascar, eu égard au fait qu'un pan entier du secteur informel se situe ainsi hors du cadre de contrôle en termes de BC/FT. De plus, le cadre de supervision de la lutte contre le BC/FT au niveau des autres

⁹⁷ SAMIFIN, Rapport annuel 2019, (<https://online.fliphtml5.com/rnkp/vryf/#p=1>, consulté le 14 mars 2021).

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ <https://www.afd.fr/fr/carte-des-projets/developper-la-banque-distance-madagascar>, consulté le 27 janvier 2021.

entités déclarantes au regard de la LLBCFT ne semble pas être effectif, voire absent. Le cadre réglementaire de la BC/FT nécessite aussi l'adoption de décret d'application de la LLBCFT ainsi que l'opérationnalisation de l'Agence de Recouvrement des Avoirs Illicites (ARAI). L'ARAI en tant qu'entité en charge de faire exécuter les décisions de gel, de saisie ou confiscation des avoirs illicites et de leur recouvrement, n'est pas encore opérationnelle alors que sa mission est importante en tant que dernier maillon de la chaîne de la lutte contre la corruption.

Le 23 juin 2021, un communiqué de presse de la Primature faisait état de l'adoption en conseil du gouvernement d'un décret portant création, composition, organisation et fonctionnement de l'ARAI mais à ce jour, aucune publication officielle dudit décret n'est disponible au niveau du site gouvernemental de publication des lois et décisions réglementaires CNLEGIS.¹⁰¹

¹⁰¹ <http://www.midi-madagasikara.mg/politique/2021/06/25/primature-deux-nouveaux-directeurs-de-cabinet/>
<https://assemblee-nationale.mg/depot-de-texte/>, consulté le 16 juillet 2021.

Chapitre V – Recouvrement des avoirs

Concernant spécifiquement le Chapitre V de la CNUCC, les points ci-après ont fait l'objet d'observations et d'analyses :

Art. 52 - Prévention et détection des transferts du produit du crime

Dans le cadre de l'identification de l'ayant-droit économique, la loi malgache impose aux établissements assujettis de se renseigner par tous les moyens sur l'identité du véritable donneur d'ordre et de celui pour lequel il agit. Après vérification, si le doute persiste sur l'identité du véritable ayant-droit, il doit être mis fin à la relation d'affaire sans préjudice de leur obligation de déclarer ses soupçons auprès du SAMIFIN (Article 15 LLBCFT). La LLBCFT dispose également que les Personnes Politiquement Exposées (PPE), nationales ou étrangères, doivent faire l'objet de vigilance renforcée par les établissements assujettis, mesures s'étendant aussi aux membres de leurs familles et aux personnes qui leur sont étroitement associées (Article 16-b LLBCFT). Les établissements assujettis doivent ainsi, dès la constatation de soupçons de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme, les déclarer au SAMIFIN (Article 27 LLBCFT).

Toute négligence grave ou acte volontaire des personnes assujetties à ces déclarations entraîne plusieurs sanctions allant d'avertissements écrits à la mise sous tutelle ou la suspension d'activité ou encore le retrait de leurs autorisations d'exercer et l'interdiction de continuer l'exercice de la profession commerciale concernée (article 42 LLBCFT). En tant que personne morale, ces personnes assujetties pourront aussi faire l'objet de sanctions pécuniaires par des amendes d'un taux égal au quintuple des amendes spécifiées pour les personnes physiques. En ce sens, les personnes physiques assujetties ne respectant pas les obligations de déclarations de soupçons peuvent être condamnées d'un emprisonnement de 1 à 5 ans et d'une amende de 1 million à 10 millions d'Ariary, ou de l'une de ces deux peines seulement (article 43 LLBCFT).

Par ailleurs, outre l'attention particulière que la loi ordonne aux établissements assujettis de vérifier de manière vigilante et renforcée les opérations et comptes bancaires attachés aux PPE ainsi qu'aux clients à haut risque, la LLBCFT interdit les opérations sur compte fictif ou anonyme, de constituer des banques fictives ou d'entretenir des relations avec celles-ci, et enjoint les établissements assujettis de mettre en œuvre une surveillance particulière pour les opérations complexes et inhabituelles (Article 16 LLBCFT). La loi malgache établit également une obligation pour les banques de conserver les documents relatifs à l'identité de leur clientèle, incluant leurs correspondances commerciales pendant au moins 5 ans après la clôture de compte (Art. 17 LLBCFT).

En ce qui concerne la déclaration de patrimoine et d'intérêts par les personnalités publiques requises obligatoirement en ce sens, le SAMIFIN n'a pas compétence à les recevoir directement, étant entendu qu'à part la Haute Cour Constitutionnelle, le BIANCO est la seule institution habilitée par la loi malgache à les recevoir, y avoir accès et les communiquer et cela sous l'autorité du Premier Président de la Cour Suprême, du Procureur Général de la Cour Suprême et de l'autorité habilitée au traitement des données à caractère personnel à Madagascar (Article 4 LLCC). La même situation apparaît en ce qui concerne les personnes assujetties à la déclaration de patrimoine devant la HCC selon les dispositions des articles 40 et 41 de la Constitution qui sont le Président de la République, le Premier Ministre, les

Membres du Gouvernement, les députés et sénateurs ainsi que les membres de la HCC, dont le BIANCO reçoit copie des déclarations, le SAMIFIN n'étant pas impliqué au vu de la loi malgache.

Le cadre réglementaire de la BC/FT est également lié à l'adoption du décret sur la gestion dynamique des déclarations de patrimoine et du décret d'application de la LLBCFT ainsi que l'opérationnalisation de l'ARAI.

Bonnes Pratiques

Les dossiers concernant des déclarations d'opérations suspectes transmis par le SAMIFIN au parquet du PAC d'Antananarivo ont connu une hausse de plus de 57% au cours de sa seconde année de fonctionnement. Ces déclarations proviennent essentiellement des banques.¹⁰² La correctionnalisation des infractions de blanchiment de capitaux pourrait permettre une répression plus efficiente de celles-ci,¹⁰³ les audiences pouvant ainsi se dérouler en dehors des sessions des cours criminelles. Par ailleurs, la déclaration de patrimoine déposée auprès de la HCC et du BIANCO devra contenir une énumération et une estimation de tous les avoirs dont dispose le déclarant, y compris les avoirs qui se trouveraient à l'étranger et échappant ainsi à la juridiction malgache.¹⁰⁴

Déficiences

La suppression de l'interdiction de paiement en espèces au-delà de 10 millions d'Ariary soit plus de 2.200 euros pour les personnes physiques, et de 50 millions d'Ariary soit plus de 11.000 euros dans l'ancienne loi LLBCFT peut porter atteinte aux acquis eu égard au difficile contrôle des pouvoirs publics sur ce genre de paiement.

Art. 53 - Mesures pour le recouvrement direct de biens

Les représentants officiels des États étrangers – comme toute personne ayant une personnalité juridique propre - peuvent se constituer partie civile devant les juridictions malgaches en prouvant leur intérêt pour agir dans cette action (article 1er CPCM). Ils peuvent obtenir réparation par rapport aux préjudices subis dont la quotité relève de l'appréciation souveraine de la juridiction saisie. Cependant, en l'absence de convention avec Madagascar et seulement devant la juridiction civile, l'État requérant peut se voir invoquer contre lui une caution à fournir en cas de condamnation pour assurer le paiement des frais et dommages et intérêts découlant de l'organisation du procès (article 12 CPCM).

La LLBCFT précise que les ressources ou fonds ou biens ainsi que les instruments confisqués dans le cadre d'une procédure judiciaire à Madagascar appartiennent à l'État Malgache. Cependant, il est possible que ces biens soient grevés à concurrence de la valeur des droits réels licitement constitués au profit des tiers (article 62 LLBCFT) ce qui semble permettre une restitution en valeur et non en nature au profit de l'État étranger. Par ailleurs, l'article 82 de la Loi n° 2017-007 du 29 janvier 2018 relative à la coopération internationale en matière pénale précise que l'État malgache jouit du pouvoir de disposition sur les biens confisqués sur

¹⁰² <https://www.dcn-pac.mg/rapport-d-activites/lire/rapport-annuel-juillet-2019-juin-2020.htm> page 32, consulté le 20 mars 2021.

¹⁰³ Entretien avec le Directeur General du SAMIFIN en ligne le 19 janvier 2021.

¹⁰⁴ Article 4 du Décret n°2004-983 abrogeant et remplaçant le décret n° 2002-1127 du 30 septembre 2002 instituant une obligation de déclaration de patrimoine par certaines catégories de hautes personnalités et de hauts fonctionnaires.

son territoire, même pour une procédure judiciaire de confiscation suivant la demande d'un État étranger, sauf accord en ce sens entre les deux États (article 82 de la Loi n° 2017-007).

Bonnes Pratiques

En adoptant une loi portant sur la coopération internationale en matière pénale, Madagascar a ainsi mis en œuvre une revue innovante du cadre législatif eu égard à l'obsolescence de la précédente loi du 10 mars 1927 régissant les relations de coopération internationale judiciaire entre la France et Madagascar.

Déficiences

A défaut de convention bilatérale judiciaire spécifique entre Madagascar et l'État revendiquant, la revendication d'un État étranger portant sur un droit de propriété légitime sur des biens acquis dans le cadre d'une infraction de corruption ou de blanchiment de capitaux prévue par la CNUCC s'avère encore difficile. En ce sens, la conception du droit de propriété légitime des personnes juridiques étrangères est encore floue au niveau du droit positif malgache. Le droit malgache ne précise pas également si la CNUCC, adoptée par Madagascar et l'État requérant, constituerait une exception au pouvoir absolu de disposition sur les biens confisqués que l'État malgache détiendrait suivant une demande de confiscation faite par un État étranger au vu des dispositions de l'article 82 de la Loi n° 2017-007 du 29 janvier 2018 relative à la coopération internationale en matière pénale.

Par ailleurs, la non-opérationnalisation de l'ARAI qui devrait faire exécuter les décisions de justice sur le gel, la saisie ou la confiscation des avoirs illicites ainsi que leur recouvrement, notamment auprès des personnes morales, limite une répression efficiente de ces dernières quand elles sont impliquées dans des actes de corruption et de BC/FT.

Art. 54 - Mécanismes de recouvrement de biens par la coopération internationale aux fins de confiscation

Une décision de confiscation prononcée par un tribunal étranger peut être exécutée sur le territoire malgache selon les dispositions des articles 78 et suivants de la Loi n° 2017-007. La confiscation prononcée par la juridiction malgache compétente sur demande d'entraide judiciaire étrangère est également possible selon l'article 80 de la même loi si tant est que cette confiscation viserait un bien constituant le produit ou l'instrument d'une infraction et se trouvant sur le territoire malgache ou consisterait en une obligation de payer une somme d'argent correspondant à la valeur de ce bien.

Par ailleurs, la fuite ou l'impossibilité légale de poursuivre l'auteur présumé, exception faite de la prescription, ne fait pas obstacle à la saisie par la juridiction de jugement compétente malgache pour statuer sur le sort des avoirs illicites provenant de détournements de biens et de deniers publics, d'infractions de corruption, de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (Article 2 Ordonnance n° 2019-015 du 15 juillet 2019 relative au recouvrement des avoirs illicites).

Il est possible pour une autorité judiciaire compétente étrangère de demander une entraide judiciaire devant la juridiction compétente malgache pour la saisie et/ou le gel en vue de la confiscation ultérieure des avoirs ayant servi ou qui étaient destinés à commettre l'infraction, objet de la demande d'entraide (Article 77 de la Loi n° 2017-007).

En termes de coopération, le SAMIFIN est habilité à partager des informations avec ses homologues étrangers sous réserve du principe de réciprocité (Article 26 LLBCFT).

Bonnes Pratiques

La Loi n° 2017-007 du 29 janvier 2018 relative à la coopération internationale en matière pénale et l'Ordonnance n° 2019-015 du 15 juillet 2019 relative au recouvrement des avoirs illicites sont autant d'outils disponibles pour la mise en œuvre des procédures pour régir la coopération internationale en matière de confiscation. Le droit malgache permet aussi bien l'exécution directe d'une décision de confiscation prononcée à l'étranger ainsi que la compétence des juridictions malgaches en cas de demande d'une telle décision à Madagascar, allant ainsi dans le sens des prescriptions impératives requises par l'article 45 de la CNUCC.

Déficiences

Le droit malgache ne reconnaît pas encore explicitement le droit de propriété légitime revendiqué de l'État étranger sur les biens acquis au moyen d'infraction rattachée à cet État étranger sauf accord de ce dernier avec l'État Malgache. Même si la confiscation est possible, la restitution directe de ces biens confisqués, même à la demande de l'État étranger, semble ne pas être permise par le droit malgache, ou en tous les cas sans un accord entre les deux États. La notion d'accord en ce sens ne semble pas se référer à la CNUCC mais à des accords bilatéraux.

Le recouvrement des avoirs illicites requiert l'opérationnalisation de l'ARAI qui est encore non-effective à ce jour. Le 23 juin 2021, un communiqué de presse de la Primature faisait état de l'adoption en conseil du gouvernement d'un décret portant création, composition, organisation et fonctionnement de l'ARAI mais à ce jour, aucune publication officielle dudit décret n'est disponible au niveau du site gouvernemental de publication des lois et décisions réglementaires CNLEGIS¹⁰⁵. Par ailleurs, la réforme de la loi sur les PAC, déjà adoptée en seconde lecture devant l'Assemblée nationale et devant le Sénat, prévoit entre autres dispositions, la restriction de la possibilité de confiscation des avoirs illicites aux seules infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et celle prévue par l'Ordonnance n° 2019-015 du 15 juillet 2019 relative au recouvrement des avoirs illicites.

Art. 55 - Coopération internationale aux fins de confiscation

Bien qu'il soit possible de demander l'exécution d'une décision de confiscation prononcée à l'étranger auprès des juridictions malgaches, celle-ci devra se faire conformément à certaines conditions. Ainsi, la juridiction malgache saisie doit vérifier que la décision étrangère est exécutoire à Madagascar, qu'elle est liée à la constatation des faits sur lesquels elle se fonde. Par ailleurs, la juridiction malgache saisie ne peut refuser de donner suite à la demande, sauf si l'exécution de celle-ci peut porter atteinte à la souveraineté de Madagascar, sa sécurité, l'ordre public ou même aux autres intérêts communs essentiels du pays (Articles 44 et 81 de la Loi n° 2017-007). Les motifs de refus incluent également le fait que la décision étrangère ait été prise par une autorité non compétente, que l'infraction ne soit incriminée ni par la loi étrangère ni par la loi malgache, ou encore qu'elle ne soit pas une infraction politique au vu du droit malgache – les actes de BC/FT n'étant pas considérés comme des infractions de nature politique.

¹⁰⁵ <http://www.midi-madagasikara.mg/politique/2021/06/25/primature-deux-nouveaux-directeurs-de-cabinet/>
<https://assemblee-nationale.mg/depot-de-texte/>, consulté le 16 juillet 2021

Bonnes Pratiques

Depuis l'adoption de l'Ordonnance n° 2019-015 du 15 juillet 2019 relative au recouvrement des avoirs illicites, Madagascar dispose du cadre juridique pour la mise en place d'une agence de recouvrement des avoirs illicites ou ARAI. Madagascar, par le SAMIFIN, est également membre de plusieurs organisations de service de renseignements financiers au niveau international tel que l'Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group (ESAAMLG) et s'inspire dans son cadre institutionnel et de son cadre juridique des Recommandations du GAFI. Le pays n'est pas encore à ce jour membre de l'Egmont Group,¹⁰⁶ un réseau de partage d'informations confidentielles entre services de renseignements financiers.

Déficiences

La mise en place effective ainsi que les modalités de fonctionnement de l'ARAI sont conditionnées par l'adoption de décrets pris en conseil des ministres dont aucun calendrier n'est à ce jour déterminé. Par ailleurs, la réforme de la loi sur les PAC, déjà adoptée en seconde lecture devant l'Assemblée nationale et devant le Sénat en juin 2021¹⁰⁷, prévoit entre autres dispositions, la restriction de la possibilité de confiscation des avoirs illicites aux seules infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et celle prévue par l'Ordonnance n° 2019-015 du 15 juillet 2019 relative au recouvrement des avoirs illicites. Cette réforme pourrait aller en contradiction avec l'article 55 de la CNUCC.

Art. 57 - Restitution et disposition des avoirs

Sauf accord avec l'État étranger, l'État malgache jouit de pouvoir de disposition sur les biens confisqués sur son territoire à la demande d'autorités étrangères et a donc la possibilité de ne pas restituer ces avoirs. Dans le cas d'un accord bilatéral, néanmoins, l'État Malgache peut déduire les dépenses raisonnables encourues pour les enquêtes, poursuites ou procédures judiciaires ayant abouti à la restitution ou à la disposition des biens confisqués de la valeur de ceux-ci (Article 82 de la Loi n° 2017-007).

Bonnes Pratiques

Le principe d'une restitution des biens confisqués ou de la valeur de ceux-ci lorsqu'ils proviennent ou sont liés dans des actes de corruption ou de BC/FT est reconnu par Madagascar. Egalement, l'adoption de l'Ordonnance n° 2019-015 du 15 juillet 2019 relative au recouvrement des avoirs illicites ayant permis la mise en place future de l'ARAI, si tant est que la volonté politique en ce sens soit au rendez-vous, pourrait permettre un recouvrement plus efficient des avoirs illicites se trouvant sur le territoire de Madagascar et, plus tard, de leur restitution.

Déficiences

A défaut de convention bilatérale judiciaire entre Madagascar et l'Etat revendiquant, la revendication d'un État étranger et la restitution par Madagascar d'un droit de propriété légitime sur des biens acquis dans le cadre d'une infraction de corruption ou de blanchiment de capitaux prévue par la CNUCC s'avère encore difficile. Cependant, étant donné qu'aussi bien la loi n° 2017-007 du 29 janvier 2018 relative à la coopération internationale en matière

¹⁰⁶ <https://egmontgroup.org/en/content/east-and-southern-africa-region>, consulté le 23 mars 2021.

¹⁰⁷ <http://www.csi.gov.mg/lexpress-de-madagascar-proposition-de-loi-sur-les-pac-lassemblee-nationale-emboite-le-pas-au-senat/>, consulté le 16 juillet 2021

pénale que l'Ordonnance n° 2019-015 du 15 juillet 2019 relative au recouvrement des avoirs illicites constituent un cadre législatif très récent, il a ainsi été difficile de constater leur application au niveau de la jurisprudence locale, surtout par rapport à la restitution des avoirs confisqués d'origine étrangère, notamment en cas de revendication par un Etat étranger.

Par ailleurs, la réforme de la loi sur les PAC, déjà adoptée en seconde lecture devant l'Assemblée nationale et devant le Sénat en juin 2021¹⁰⁸, prévoit entre autres dispositions, la restriction de la possibilité de confiscation des avoirs illicites aux seules infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et celle prévue par l'Ordonnance n° 2019-015 du 15 juillet 2019 relative au recouvrement des avoirs illicites. Cette réforme pourrait aller en contradiction avec l'article 57 de la CNUCC.

Statistiques

Blanchiment d'argent

Phase de rapport et de renseignement	Année : 2017 ¹⁰⁹	Année : 2018 ¹¹⁰	Année : 2019 ¹¹¹
Nombre de Déclarations d'opérations suspectes (DOS) déposées par chaque catégorie d'entités assujetties : - Banques et institutions financières - Entreprises et professions non financières	151 reçues	187 reçues	164 reçues
Nombre d'ordres de report adoptés sur les transactions déclarées	Non disponible	Non disponible	Non disponible
Nombre d'enquêtes sur le blanchiment de capitaux menées de manière indépendante par les services répressifs	129 traitées	161 traitées	205 traitées
Nombre de déclarations d'informations confidentielles ou DIC ¹¹² signalées au SAMIFIN (y compris celles basées sur les déclarations de transactions en espèces ou CTR/Cash Transaction Report)	353 dont 209 provenant des banques	447 dont 247 provenant des banques	436 dont 267 provenant des banques
Nombre de DOS et rapports envoyés aux services répressifs et ayant fait l'objet d'une analyse plus	107 DOS transmis aux	59 rapports transmis aux Parquets	80 rapports transmis

¹⁰⁸ <http://www.csi.gov.mg/lexpress-de-madagascar-proposition-de-loi-sur-les-pac-lassemblee-nationale-emboite-le-pas-au-senat/>, consulté le 16 juillet 2021

¹⁰⁹ Les statistiques du SAMIFIN pour 2017 ne font pas de distinction de la provenance des DOS selon les personnes assujetties.

¹¹⁰ Les statistiques du SAMIFIN pour 2018 ne font pas de distinction de la provenance des DOS selon les personnes assujetties.

¹¹¹ Les statistiques du SAMIFIN pour 2019 ne font pas de distinction de la provenance des DOS selon les personnes assujetties.

¹¹² Les DIC comprennent les DOS, les CIF ou Compléments d'Informations Financières, les CIC ou Communications d'Informations Confidentielles, les CTR ou Cash Transaction Report ou Déclaration de transactions en espèces (opérations via téléphone mobile, de change manuel et de retraits d'espèces), SAMIFIN, <https://www.samifin.gov.mg/?q=node/541>, consulté le 23 mars 2021.

approfondie	Parquets		aux Parquets
Nombre d'employés du SAMIFIN affectés à plein temps (ou équivalent temps plein) au blanchiment d'argent	38	48	44

Phase d'enquête	Année : 2017	Année : 2018	Année : 2019
Nombre de dossiers ouverts par les services répressifs sur la base des DOS et rapports envoyés par le SAMIFIN	94 dont 9 ont été jugées en 2017 ¹¹³	20 ¹¹⁴	64
Nombre d'agents des services répressifs affectés à temps plein (ou équivalent temps plein) au blanchiment d'argent	Non disponible	Non disponible	Non disponible
Nombre d'affaires faisant l'objet de poursuites : provenant de DOS, de DTE et d'enquêtes indépendantes des services répressifs	71 ¹¹⁵	6 pour les 7 dossiers au niveau du PAC Antananarivo ¹¹⁶	64

Phase judiciaire	Année : 2017	Année : 2018	Année : 2019
Nombre d'employés affectés à temps plein (ou équivalent temps plein) au blanchiment d'argent dans le système judiciaire	Non disponible	43 ¹¹⁷	48 ¹¹⁸
Nombre de personnes physiques ou morales jugées pour des infractions de blanchiment de capitaux	Non disponible	8% des infractions jugées ¹¹⁹	3% ¹²⁰

¹¹³ Les informations sont relatives à la seule juridiction d'Antananarivo, la seule ayant fait un retour d'information sur la base des DOS traitées, Rapport SAMIFIN 2017 P.26, id.

¹¹⁴ Dont 7 au niveau du PAC d'Antananarivo et 13 pour les autres juridictions, Rapport SAMIFIN 2018 p.27, id.

¹¹⁵ 23 dossiers ont fait l'objet de classement sans suite, Rapport SAMIFIN 2017, p.26, id.

¹¹⁶ 1 dossier classé sans suite, pas de données pour les dossiers poursuivis dans les autres juridictions, Rapport SAMIFIN 2018, p.27, id.

¹¹⁷ Au 15 juin 2018, Direction de coordination nationale des PAC et PAC d'Antananarivo, Rapport annuel, Juillet 2018-Juin 2019, p.9 <https://www.dcn-pac.mg/rapport-d-activites>, consulté le 22 mars 2021.

¹¹⁸ En juin 2020, Direction de coordination nationale des PAC et PAC d'Antananarivo, Rapport annuel Juillet 2019-Juin 2020, p.6 <https://www.dcn-pac.mg/rapport-d-activites>, consulté le 22 mars 2021.

¹¹⁹ Devant le premier degré de juridiction du PAC, et 2% en appel, Direction de coordination nationale des PAC et PAC d'Antananarivo, Rapport annuel Juillet 2019-Juin 2020, p.42 ET 47 <https://www.dcn-pac.mg/rapport-d-activites>, consulté le 22 mars 2021.

¹²⁰ Des dossiers devant le premier degré de juridiction, Rapport annuel Juillet 2018-Juin 2019, p.41 <https://www.dcn-pac.mg/rapport-d-activites>, consulté le 22 mars 2021.

Nombre de condamnations pour blanchiment des produits de crimes commis à l'étranger	Non disponible	Non disponible	Non disponible
Nombre de condamnations pour des crimes autres que le blanchiment d'argent provenant de DOS	Non disponible	Non disponible	Non disponible
Nombre de condamnations par type pour les infractions de blanchiment d'argent	Non disponible	Non disponible	Non disponible
Nombre de peines de prison sans sursis par durée (en tant qu'infraction sous-jacente, en tant qu'infraction principale)	Non disponible	Non disponible	Non disponible

Recouvrement d'avoirs

Phase judiciaire	Année : 2017	Année : 2018	Année : 2019
Nombre de procédures de gel (sur la base d'une décision de justice)	Non disponible	223 ¹²¹	62 ¹²²
Nombre de procédures de confiscation	Non disponible	Non disponible	Non disponible
Nombre de demandes de gel reçues d'un autre pays	Non disponible	Non disponible	Non disponible
Valeur des avoirs gelés	Non disponible	Non disponible	Non disponible
Nombre de demandes de décisions de confiscation reçues d'un autre pays	Non disponible	Non disponible	Non disponible
Valeur des biens confisqués	Non disponible	Non disponible	Non disponible
Montants recouvrés sur les actifs	Non disponible	Non disponible	Non disponible
Montants restitués	Non disponible	Non disponible	Non disponible

¹²¹ Dont 220 jugements de confirmation pour la période Juin 2018 au Juin 2019, Rapport annuel Juillet 2018-Juin 2019, p.37 <https://www.dcn-pac.mg/rapport-d-activites>, consulté le 22 mars 2021.

¹²² 62 demandes de confirmation de saisie ou gel des avoirs dont 48 confirmées, Rapport annuel Juillet 2019-Juin 2020, p.42 <https://www.dcn-pac.mg/rapport-d-activites>, consulté le 22 mars 2021.

Chapitre III – Incrimination, détection, répression et compétence

Le Chapitre III de la CNUCC du premier cycle d'examen concerne l'incrimination, soit en actes qu'il est impératif d'incriminer, que les Etats parties ont l'obligation d'ériger en infractions pénales, soit les infractions que les Etats doivent envisager de créer. Par ailleurs, le Chapitre III traite aussi de la détection, de la répression ainsi que de la compétence.

Le rapport complet d'examen sur l'application par Madagascar des articles 15 à 42 du Chapitre III de la CNUCC sur le cycle d'examen 2010-2015¹²³ souligne plusieurs recommandations en ce qui concerne les articles étudiés notamment le fait de tenir compte explicitement comme fait infractionnel le fait d'accorder un avantage indu (articles 15 et 16 de la CNUCC) ; d'envisager l'incrimination de la corruption transnationale passive (article 16 de la CNUCC) ; de préciser que les enquêtes relatives à la soustraction de biens devraient relever du BIANCO (article 17 de la CNUCC) ; de supprimer toute possibilité de déroger par traité au principe de double incrimination afin de renforcer la sécurité juridique en matière de blanchiment d'argent (article 23 de la CNUCC) ; d'envisager l'institution de la responsabilité pénale des personnes morales pour les infractions de corruption (article 26 de la CNUCC) et aussi d'initier un programme de protection des témoins et en assurer le financement ainsi que d'envisager de conclure des accords pour fournir aux témoins un nouveau domicile à l'étranger (article 32 de la CNUCC).

Concernant spécifiquement le Chapitre III de la CNUCC, les points ci-après ont fait l'objet d'observations et analyses dans le cadre de ce rapport parallèle :

Art. 15 - Corruption d'agents publics nationaux

Les articles 21 et 22 de la loi n°2016-020 du 22 août 2016 sur la lutte contre la corruption ou LLCC et 177 et 177.1 du Code Pénal Malgache (CPM) sanctionnent les infractions de corruption – active et passive - couvertes par la CNUCC. La définition de l'agent public national est prévue à l'article premier de la LCC.

Bonnes Pratiques

L'infraction de corruption aussi bien passive qu'active prévue dans la CNUCC est reprise par les articles 177, 177.1 et 177.2 du CPM et reprend une définition large de ce qu'on entend par agent public. La notion d'agent public prévu par l'article premier de la LLCC est très large et s'étend aussi bien au personnel temporaire que permanent, rémunéré ou pas qui détient un mandat législatif, exécutif, administratif ou judiciaire – nommé ou élu – exerce une fonction publique y compris dans un organisme public, fournit un service public ou détient d'une autorité publique ou commandant des forces publiques ou militaires.

Depuis 2018, l'opérationnalisation du PAC d'Antananarivo a accru la répression des infractions de corruption. Ainsi, entre juillet 2019 et juin 2020, sur les 139 dossiers jugés devant la chambre correctionnelle de la juridiction de premier degré du PAC d'Antananarivo, 10,5% des infractions jugées concernent la corruption, soit de manière passive ou active, l'escroquerie (18,6%) et l'infraction de faux (16%) venant respectivement en première et en seconde place.

¹²³<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/countryprofile/countryprofile.html#?CountryProfileDetails=%2Funodc%2Fcorruption%2Fcountry-profile%2Fprofiles%2Fmdg.html>.

Déficiences

La répression des infractions de corruption, passive et active incluses, a connu une hausse particulière pendant la période juin 2019-juin 2020 par rapport à la première année d'installation du PAC d'Antananarivo en juin 2018, à un taux de 12.8%.¹²⁴ La répression de la corruption semble être freinée par la difficulté d'apporter les preuves du pacte corrupteur sans des mesures d'investigations et de filatures poussées. Selon un ancien directeur du BIANCO en aout 2016, un magistrat de profession, « sans preuve formelle, [on] ne pourrait jamais avoir gain de cause devant le tribunal. »¹²⁵

La nécessité de l'autorisation de poursuite requise avant des investigations contre certaines catégories d'agents publics peut aussi restreindre la répression de cette infraction. L'affaire de l'exportation illicite d'or de 73,5 kg vers l'Afrique du Sud a suscité beaucoup d'interrogations sur des suspicions de corruption envers des agents publics malgaches. En effet, le 31 décembre 2020, des passagers en provenance de Madagascar ont été arrêtés par les autorités douanières sud-africaines en possession d'une cargaison d'or de plus de 73,5kg d'une valeur de 3,6 millions d'euros. L'avion, partant de l'aéroport international d'Ivato (Antananarivo) avait fait une escale à Toliara, une ville du sud de Madagascar pour approvisionnement en carburant avant de partir pour Johannesburg, la cargaison devant être livrée plus tard à Dubaï. Le gouvernement malgache a demandé l'extradition des trois personnes arrêtées en Afrique du Sud, même en l'absence d'accord judiciaire entre les deux pays – les deux pays sont cependant toutes parties à la CNUCC - et la restitution de la cargaison, et plusieurs personnes ont été arrêtées à Madagascar et enquêtées devant le PAC d'Antananarivo, saisi de l'affaire. La version officielle des différentes autorités plaide pour leur non-connaissance du dossier, surtout que l'exportation d'or était suspendue depuis octobre 2020.

Les douanes malgaches, très critiquées pour leur laxisme sur ce dossier, indiquent le fait qu'elles n'ont pas été saisies « pour les formalités d'usage au départ si elle devrait obligatoirement l'être 24 heures à l'avance pour un contrôle conjoint. »¹²⁶ Pourtant, une journaliste de France 24 (Gaëlle Borgia, Prix Pulitzer 2020), a eu accès à des documents contredisant cette version officielle des autorités : « neuf documents qui montrent que ce fameux vol privé du 31 décembre 2020 transportant les lingots d'or à destination de Johannesburg a bien reçu le feu vert des autorités aéroportuaires. Nous avons obtenu la déclaration générale qui mentionne le nom des passagers, des pilotes et la destination finale. Ce document a été tapé à l'ordinateur, tamponné et signé par l'agent d'encadrement des douanes. Nous avons également obtenu les factures qui mentionnent les frais de contrôle et de déplacement des autorités aéroportuaires. Donc chaque facture a été respectivement tamponnée et signée par la douane, la police de l'air et des frontières, le centre de santé aux frontières et même par la gendarmerie. Le vol a donc décollé légalement et c'est ce que confirment deux rapports d'enquête confidentiels auxquels on a eu accès. Ces documents accablants sont la preuve que la version officielle du gouvernement malgache et de la douane

¹²⁴ Direction de coordination nationale des PAC et PAC d'Antananarivo, Rapport annuel Juillet 2019-Juin 2020, p.35. <https://www.dcn-pac.mg/rapport-d-activites>, consulté le 14 mars 2021.

¹²⁵ « Corruption, la question des preuves paralyse la justice », L'Express de Madagascar, aout 2016 <https://lexpress.mg/16/08/2016/corruption-la-question-des-preuves-paralyse-la-justice/>, consulté le 14 mars 2021.

¹²⁶ Communication du 5 janvier 2021 sur la page Facebook de la Direction Générale des Douanes ou DGD malgache « Saisie de 73,5 kg d'or en provenance de Madagascar à l'aéroport O.R. Tambo Johannesburg – Afrique du Sud le 31 décembre 2020 » (information indisponible sur le site officiel de la DGD lors de la consultation le 31 janvier 2021).

qui dit que les formalités d'usage n'ont pas été effectuées [...] ne tiennent pas la route. »¹²⁷ Les procédures judiciaires au niveau des juridictions sud-africaine et malgache sont toujours en cours.

Art. 16 - Corruption d'agents publics étrangers et de fonctionnaires d'organisations internationales publiques

Bonnes pratiques

L'article 23 de la LLCC et l'article 177.2 du CPM ne condamnent que la corruption active en ce qui concerne les agents publics étrangers et les fonctionnaires d'organisations internationales publiques, la corruption passive n'est pas sanctionnée. La définition de l'agent public étranger est prévue à l'article premier de la LLCC.

Déficiences

La corruption passive par un agent public étranger et un fonctionnaire d'organisations internationales publiques n'est pas prévue par le droit malgache alors que la corruption active de ceux-ci est sanctionnée.

Les rapports publiés au niveau du PAC d'Antananarivo ne permettent pas d'identifier les taux d'incrimination spécifiques à la corruption active des agents publics internationaux dont le taux est ainsi rassemblé dans les statistiques concernant les infractions de corruption en général.

Art. 17 - Soustraction, détournement ou autre usage illicite de biens par un agent public

Les articles 11 à 13 de la LCC/169 nouveau à 170 du CPM prévoient les sanctions pénales de détournement des fonds par les agents publics, y inclus les agents de fait.

Bonnes pratiques

La répression des infractions de détournement de deniers publics a connu une hausse particulière dans la période juin 2019-juin 2020 par rapport à la première année d'installation du PAC d'Antananarivo, à un taux de 8.6%.¹²⁸

Déficiences

Le bénéfice de l'autorisation de poursuite requise avant de poursuivre certaines catégories d'agents publics peut aussi restreindre la répression de cette infraction.

Art. 20 - Enrichissement illicite

Les articles 33 de la LLCC et 183.1 du CPM répriment l'enrichissement illicite traduit comme étant l'acte intentionnel d'augmentation substantielle du patrimoine d'un agent public que celui-ci ne peut raisonnablement justifier par rapport à ses revenus légitimes. C'est en ce sens que le défaut de déclaration de patrimoine pour les agents publics qui sont requis de le faire est sanctionné par les articles 34 de la LCC et 183.2 du CPM. Les articles 40 et 41 de la Constitution prévoient l'obligation de dépôt de déclaration de patrimoine auprès de la HCC

¹²⁷ « Lingots d'or à Madagascar: des documents exclusifs France 24 contredisent la version officielle », France 24, février 2021, <https://www.france24.com/fr/%C3%A9missions/journal-de-l-afrique/20210203-affaire-des-lingots-d-or-%C3%A0-madagascar-les-documents-france-24-contredisent-la-version-officielle>.

¹²⁸ Direction de coordination nationale des PAC et PAC d'Antananarivo, Rapport annuel Juillet 2019-Juin 2020, p.35. <https://www.dcn-pac.mg/rapport-d-activites>, consulté le 14 mars 2021.

imposée au Président de la République et le Gouvernement, les membres de l'Assemblée nationale et le Sénat, la Haute Cour Constitutionnelle, les magistrats composant la Cour Suprême, des Cours d'Appel ainsi que de la HCJ. Les copies de ces déclarations sont à déposer au niveau du BIANCO. Pour le reste des assujettis aux obligations de déclarations de patrimoine devant le BIANCO prévus par l'article 2 de la LLCC, il se compose des magistrats de tout ordre, quels que soient leur grade et leur fonction, des chefs de province, des commissaires généraux des provinces, des préfets de région, des chefs de région, des chefs de district et des maires.

Bonnes Pratiques

Le cadre législatif de la répression de l'enrichissement illicite est posé par les articles 33 de la LLCC et 183.1 du CPM et par l'article 42 de la Constitution qui dispose que « les fonctions au service des Institutions de l'Etat ne peuvent constituer une source d'enrichissement illicite ni un moyen de servir des intérêts privés ». La répression de l'enrichissement illicite est rattachée à l'accomplissement des déclarations de patrimoines des agents publics requis en ce sens. En ce sens, selon le BIANCO, plus de 13.000 déclarations reçues en 2017 et en 2018 ont été informatiquement saisies pour un traitement en ligne et dans le cadre d'une gestion dynamique de la déclaration de patrimoines. Pour l'année 2019, 7.112 déclarations de patrimoine ont été reçues par le BIANCO.¹²⁹ Au niveau de la HCC, la liste des personnes ayant déposé leurs déclarations de patrimoine est régulièrement publiée sur leur site internet.¹³⁰ En ce qui concerne le BIANCO, selon l'article 62 du décret n° 2020-013 du 15 janvier 2013 portant restructuration du BIANCO,¹³¹ tout son personnel est également soumis à la déclaration de patrimoine. Le défaut de déclaration de patrimoine ou la production incomplète, inexacte ou fausse ou encore le fait de formuler de fausses observations par une personnalité assujettie après 2 mois suivant un rappel par le BIANCO sont punis d'une peine d'emprisonnement de 6 mois à 5 ans et d'une amende de 50 millions à 200 millions d'Ariary (article 183.2 LLCC).

Déficiences

Le dépôt de déclaration de patrimoine doit être fait dans les 3 mois de l'entrée en fonction des agents publics assujettis et le renouvellement tous les 2 ans en cas de changement de position administrative et de changement conséquent du patrimoine (article 2 de la LLCC) ne sont pas forcément suivis par les assujettis. Ainsi, en décembre 2020, 34 membres de l'Assemblée nationale sur les 151 qui la composent n'ont pas encore déposé leurs déclarations de patrimoine auprès de la HCC alors que la proclamation des résultats des dernières législatives s'est tenue le 2 juillet 2019. Selon l'article 50 alinéa 3 du décret n°2020-013 du 15 janvier 2013 portant restructuration du BIANCO, le BIANCO est en charge de déclencher et de mettre en œuvre les procédures de sanction pour défaut ou fausse déclaration par les personnes assujetties à cette obligation légale. Cependant, au vu des statistiques des dossiers transmis aux juridictions de janvier à juin 2020 par le BIANCO, il n'en ressort aucune infraction

¹²⁹ BIANCO, Rapport annuel 2019, pages 23 <https://bianco-mg.org/rapport-et-statistiques/>, consulté le 14 mars 2021.

¹³⁰ <http://www.hcc.gov.mg/autres/declaration-de-patrimoine/&ved=2ahUKewiZ3ISczLvAhWCUMAKHX3cCH8QFjAAegQIBhAC&usg=AOvVaw3zID3YcjyfdgWdohQqjle>, consulté le 20 mars 2021.

¹³¹ <https://bianco-mg.org/wp-content/uploads/2020/02/D%25C3%25A9cret-n%25C2%25B02020-013-du-15-janvier-2020-portant-restructuration-du-Bureau-Ind%25C3%25A9pendant-Anti-corruption-BIANCO.pdf>.

liée au défaut de déclaration de patrimoine des personnes assujetties.¹³² En 2019, 4 dossiers relatifs au défaut de déclarations de patrimoine ont été transmis aux juridictions compétentes. En 2018, ce chiffre était de 18. En ce qui concerne l'enrichissement illicite, un seul cas a été transmis en 2018 par le BIANCO, contre 3 en 2019 et aucun en 2020.¹³³

Au niveau du SAMIFIN, pour 2020, un seul cas¹³⁴ se rapportant à l'enrichissement illicite a été constaté parmi plus de 199 infractions détectées suivant l'analyse des déclarations d'opérations suspectes lui ayant été transmises.

Par ailleurs, au niveau du PAC, il n'a été relevé aucune infraction portant sur l'enrichissement illicite pour la période entre juillet 2019 et juin 2020.¹³⁵ Entre juin 2018 et juin 2019, 1,2% des infractions traitées au niveau de cette juridiction concernent l'enrichissement illicite.¹³⁶ Outre le fait que l'absence de rapport d'activités au niveau de la HCJ ne permet pas de déterminer le nombre de dossiers portant sur l'enrichissement illicite pour les justiciables devant cette juridiction, la défaillance des services de poursuite peut parfois rendre complexe l'investigation des auteurs présumés d'enrichissement illicite. Ainsi, en février 2020, le président de la fédération de football de Madagascar et ancien dirigeant d'un fleuron de l'économie malgache, la société nationale de prévoyance sociale ou CNAPS, a pu s'enfuir du territoire malgré le fait qu'une enquête du BIANCO reposant sur une présomption d'enrichissement illicite et de détournement de fonds pèse sur lui pour un montant qui avoisinerait plus de « 25 millions d'euros. »¹³⁷ Les faits portent sur des « travaux démarrés en 2010 pour la construction d'un hôtel cinq étoiles au cœur [du] centre de loisirs et de complexe sportif à Vontovorona, sans que soit respectée la procédure d'appel d'offres réglementaire. »¹³⁸

Art. 23 - Blanchiment du produit du crime

Les dispositions de la Loi n°2018- 043 du 13 février 2019 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme sanctionnent les activités décrites par l'article 23 de la CNUCC. L'infraction de blanchiment s'applique au vu du droit malgache même si l'infraction d'origine a été commise à l'étranger.

Bonnes pratiques

L'enjeu financier posé par l'incrimination du BC/FT est important car selon le SAMIFIN, plus de 579 milliards de MGA soit plus de 153 millions d'USD seraient en jeu dans les dossiers disséminés par cet organisme en 2019.¹³⁹ Par ailleurs, les dossiers concernant des déclarations

¹³² BIANCO, « Traitement des doléances au 1^{er} et au 2^e trimestre 2020 » <https://bianco-mg.org/declaration-de-patrimoine/>, consulté le 20 mars 2021.

¹³³ <https://bianco-mg.org/statistiques-investigation/>, consulté le 20 mars 2021.

¹³⁴ SAMIFIN, « Statistiques 2020 du 1^{er} Janvier au 31 Décembre 2020 », date de publication : Janvier 2021, p.7. https://www.samifin.gov.mg/sites/default/files/fichier_pdf/stat_2020_public_vf.pdf, consulté le 20 mars 2021.

¹³⁵ <https://www.dcn-pac.mg/rapport-d-activites/lire/rapport-annuel-juillet-2019-juin-2020.htm>, consulté le 20 mars 2021.

¹³⁶ <https://www.dcn-pac.mg/rapport-d-activites/lire/rapport-d-activites-juin-2018-juin-2019.htm>, consulté le 20 mars 2021.

¹³⁷ <https://www.google.com/amp/s/amp.rfi.fr/fr/afrique/20200227-raoul-rabekoto-patron-foot-madagascar-cavale>, consulté le 20 mars 2021.

¹³⁸ <https://www.jeuneafrique.com/1076451/societe/traque-par-la-justice-et-en-exil-le-patron-du-football-malgache-est-toujours-en-poste/>, consulté le 20 mars 2021.

<https://www.madagascar-tribune.com/Blanchiment-d-argent-plus-de-579-milliards-d-ariary-en-2019.html>, consulté le 20 mars 2021.

d'opérations suspectes transmis par le SAMIFIN au parquet du PAC d'Antananarivo ont connu une hausse de plus de 57% au cours de sa seconde année de fonctionnement, et proviennent essentiellement des banques.¹⁴⁰ La correctionnalisation des infractions de blanchiment de capitaux pourrait permettre une répression plus efficace de celles-ci,¹⁴¹ les audiences pouvant ainsi se dérouler en dehors des sessions des cours criminelles. Par ailleurs, la déclaration de patrimoine déposée auprès de la HCC et du BIANCO devra contenir une énumération et une estimation de tous les avoirs dont disposent le déclarant, y compris les avoirs qui se trouvent à l'étranger et échappant ainsi à la juridiction malgache.¹⁴²

Déficiences

La Loi n°2018-043 du 13 février 2019 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a supprimé l'interdiction absolue de paiements en espèces au-delà du seuil de 10 millions d'Ariary soit 2.200 euros pour les personnes physiques et 50 millions d'Ariary soit 11.100 euros pour les personnes morales. Dans son exposé des motifs, la Loi n°2018-043 invoque que cette interdiction serait remplacée par une obligation de vigilance des établissements et personnes assujettis aux déclarations des opérations suspectes auprès du SAMIFIN et aussi pour fluidifier la circulation des capitaux. Cette initiative, même si justifiée par une approche basée sur les risques suivant la recommandation n°1 du GAFI, pourrait éluder beaucoup de transactions suspectes du circuit de contrôle des établissements, d'autant plus que le taux de bancarisation à Madagascar est encore faible, autour de 5.7% en 2014.¹⁴³

Un homme d'affaires dans le transit maritime, proche et ex-conseiller de l'ancien président Hery Rajaonarimampianina, Mbola Rajaonah, avait été arrêté et enquêté par la brigade criminelle de la police en 2019 puis traduit devant le PAC pour chèque sans provision, pour blanchiment d'argent et pour fraudes douanières. En ce qui concerne l'infraction de chèque sans provision, il a été acquitté par le PAC d'Antananarivo mais attend son procès pour les deux autres chefs d'incrimination.¹⁴⁴

Art. 26 - Responsabilité des personnes morales

Les dispositions de la LLBCFT, de la LLCC et du CPM sanctionnent les personnes morales ayant contribué aux infractions prévues par la CNUCC : corruption (art. 21, 22, 23, 24 LLCC), détournement de biens (art. 13 LCC), enrichissement illicite (art.33 LLCC), blanchiment de capitaux et financement du terrorisme (art. 41 et 51 LLBCFT). Ces sanctions comprennent la suspension temporaire de toute activité sociale et commerciale, d'amendes et de publication des décisions de justice les concernant.

Bonnes pratiques

¹⁴⁰ <https://www.dcn-pac.mg/rapport-d-activites/lire/rapport-annuel-juillet-2019-juin-2020.htm> page 32, consulté le 20 mars 2021.

¹⁴¹ Entretien avec le Directeur Général du SAMIFIN en ligne le 19 janvier 2021.

¹⁴² Article 4 du Décret n°2004-983 abrogeant et remplaçant le décret n° 2002-1127 du 30 septembre 2002 instituant une obligation de déclaration de patrimoine par certaines catégories de hautes personnalités et de hauts fonctionnaires.

¹⁴³ Agence Française du Développement, « Développer la banque à distance à Madagascar » <https://www.afd.fr/fr/carte-des-projets/developper-la-banque-distance-madagascar> consulté le 21 mars 2021.

¹⁴⁴ « Procès de Mbola Rajaonah, acquittement sur l'émission de chèque sans provision », juillet 2019, <https://lexpress.mg/31/07/2019/proces-de-mbola-rajaonah-acquittement-sur-lemission-de-cheque-sans-provision/>.

Cet article constitue une avancée notable dans la répression des actes de corruption, les personnes morales ayant participé à la commission d'actes de corruption ou de BC/FT peuvent désormais se faire condamner sous la forme de suspension de leurs activités et/ou d'amendes.

Le droit malgache réprimant les personnes morales autant que les personnes physiques en matière de corruption et de BC, le PAC d'Antananarivo a ainsi eu l'occasion de juger des personnes morales qui ont participé à la commission d'infractions de corruption. En ce sens, pour la période juillet 2019-juin 2020, sur les 490 personnes jugées devant la chambre correctionnelle de la juridiction du 1^{er} degré du PAC, 31 sont des personnes morales dont 13 ont été condamnées¹⁴⁵ et plus de 62% des peines prononcées sont des amendes avec une peine complémentaire de publication des décisions de justice les concernant. L'article 21 de la loi n°2016-055 du 16 janvier 2017 portant Code des Marchés Publics prévoit également que les personnes ayant fait l'objet de condamnation pénale définitive pour crimes ou délits ne sont pas admises à soumissionner dans les marchés publics.

Déficiences

La non-opérationnalisation de l'ARAI qui devrait faire exécuter les décisions de justice sur le gel, la saisie ou la confiscation des avoirs illicites, ainsi que leur recouvrement, notamment auprès des personnes morales, limite une répression efficiente de ces dernières quand elles sont impliquées dans des actes de corruption et de BC/FT. Le 23 juin 2021, un communiqué de presse de la Primature faisait état de l'adoption en conseil du gouvernement d'un décret portant création, composition, organisation et fonctionnement de l'ARAI mais à ce jour, aucune publication officielle dudit décret n'est disponible au niveau du site gouvernemental de publication des lois et décisions réglementaires CNLEGIS¹⁴⁶.

Art. 32 et 33 - Protection des témoins, des experts et des victimes ainsi que des personnes qui communiquent des informations

Les articles 385.6-358.8 du CPM prévoient la possibilité de témoignage sous anonymat et répriment la révélation de l'identité d'un témoin anonyme pour les infractions prévues par la LLCC (Article 36 LLCC et 375 CPM). Par ailleurs, le CPM et la LLCC répriment les représailles contre des témoins, lanceurs d'alertes, et les experts et agents publics en charge de l'application de la LLCC (article 36 LLCC et article 374 CPM) qui peuvent déposer une plainte en ce sens s'ils estiment en être victimes.

Bonnes Pratiques

Avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et de la Coopération allemande à Madagascar, le BIANCO a mis en place une plateforme numérique de dénonciation anonyme sécurisée dénommée « i-toroka »¹⁴⁷ en 2019. En début d'année 2021, un producteur de litchis a fait l'objet de plaintes pour dénonciation calomnieuse et abusive et a été mis sous contrôle judiciaire quand il a voulu dénoncer une entente dans le

¹⁴⁵ Direction de coordination nationale des PAC et PAC d'Antananarivo, Rapport annuel Juillet 2019-Juin 2020, p.35. <https://www.dcn-pac.mg/rapport-d-activites>, consulté le 14 mars 2021.

¹⁴⁶ <http://www.midi-madagasikara.mg/politique/2021/06/25/primature-deux-nouveaux-directeurs-de-cabinet/> consulté le 16 juillet 2021

¹⁴⁷ <https://bianco-mg.org/doleance/>, consulté le 20 mars 2021.

dessein de verrouiller le marché du litchi malgache vers la France, et a saisi le Conseil de la concurrence du pays en ce sens.¹⁴⁸

Déficiences

Madagascar n'a pas encore mis en place de programme de protection des témoins ainsi que des mécanismes de financement y afférents, même si les articles 385.1 et 385.2 du Code de Procédure Pénale Malgache prévoient avant l'audience des mesures d'aides aux témoignages dont la possibilité de témoigner par vidéo en circuit fermé ou tout moyen permettant de respect l'anonymat des témoins. Il apparaît ainsi qu'aucune disposition de protection ne soit prévue après l'audience.

Art. 35 - Réparation du préjudice

Bonnes pratiques

Le droit malgache permet à la victime d'une infraction pénale de se constituer partie civile et ainsi demander une réparation financière (Articles 182, 183, 192 et 193 CPPM).

Déficiences

Cependant, une limitation prévue par le CPCM peut restreindre les actions d'une personne étrangère devant la juridiction civile en cas de demande de réparation de préjudice. En effet, une caution financière est requise de la personne étrangère non-résidente avant examen du fond du litige en cas de condamnation pour assurer le paiement des frais et dommages et intérêts découlant de l'organisation du procès (article 12 CPCM).

L'adoption, depuis le rapport complet d'examen sur l'application par Madagascar des articles 15 à 42 du Chapitre III de la CNUCC sur le cycle d'examen 2010-2015, de la loi n°2016-020 du 22 août 2016 sur la lutte contre la corruption ainsi que de la loi n°2018-043 du 13 février 2019 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme entreprit plusieurs avancées notables par rapport aux recommandations soulevées dans ce rapport. En effet, la qualification de faits infractionnels de corruption passive ou active a été étendue par rapport à l'ancienne rédaction du CPM (articles 22 et suivants de la LLCC) outre l'introduction de sanctions pénales contre toute personne morale impliquée dans des infractions de corruption et de BC/FT. Une place importante a été reconnue au BIANCO pour pouvoir faire des enquêtes sur la base de plaintes et dénonciations mais également à son initiative (article 44 de la LLCC). Toutefois, des recommandations n'ont, pour l'instant, pas été mises en œuvre ou si elles l'ont été, de manière timide, telle l'incrimination de la corruption transnationale passive ainsi que la mise en œuvre de mesures matérielles et financières en vue de la protection des témoins et des lanceurs d'alerte.

¹⁴⁸ « Ce monopole m'empêche de travailler » : à Madagascar, un parfum de scandale flotte sur les litchis par Laurence Caramel, Le Monde, Décembre 2020 et mis à jour le 13 janvier 2021, https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/12/22/ce-monopole-m-empeche-de-travailler-a-madagascar-un-parfum-de-scandale-flotte-sur-les-litchis_6064161_3234.html, consulté le 21 mars 2021.

V. Développements récents

L'opérationnalisation des autres PAC dans les autres provinces et la proposition de loi de réforme du PAC

Les PAC ont vocation à s'implanter dans les chefs-lieux de province de Madagascar dans le dessein d'une proximité avec les justiciables. Celui d'Antananarivo est déjà complètement opérationnel, et en 2020, le PAC de Mahajanga a été également mis en place. Le recrutement des magistrats pour le PAC de Fianarantsoa est en cours. Cependant, la proposition de réforme de la loi PAC, adoptée devant l'Assemblée nationale en 2020, est perçue par les membres du SAC comme une atteinte aux acquis institutionnels dans la pratique de lutte contre la corruption et de « vider les PAC de leur substance »¹⁴⁹ sans contester le droit à l'initiative législative par le parlement.

En 2020, une proposition de loi mise en œuvre par le député Idealson avait créé de vives réactions parmi les membres du SAC et de la société civile. Ce texte vise en effet à restreindre les compétences du PAC en ce qui concerne les infractions économiques et financières, à supprimer la confiscation des avoirs illicites avant condamnation et à réduire le mandat des magistrats composant cette juridiction. Par ailleurs, la méthode de préparation de cette proposition, sans consultation préalable - comme l'était auparavant l'adoption de lois anticorruption - du SAC et des OSC, même si « vendue » comme étant une initiative parlementaire, était perçue comme pilotée par l'exécutif. Cela a conduit à de fortes méfiances à l'égard du gouvernement comme la traduction d'un moyen de limiter la marge de manœuvre du PAC.

En juillet 2021, la version de cette loi amendée par le Sénat a été adoptée en seconde lecture par l'Assemblée nationale qui « dispose alors que les infractions économiques et financières connexes aux faits de corruption et assimilés ainsi que le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme sont de la compétence des PAC [...] les infractions économiques simples [devant désormais relever] de la compétence des juridictions de droit commun. »¹⁵⁰ Le Sénat a ainsi, semble-t-il, également maintenu la disposition sur la confiscation avant condamnation des biens mal acquis en particulier dans le cadre de l'Ordonnance n°2019-015 du 15 juillet 2019 relative au recouvrement des avoirs illicites et de la Loi n°2018-043 du 13 février 2019 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Elle passera ensuite devant la HCC pour contrôle de constitutionnalité, puis devant le Président de la République pour promulgation.

Vers l'opérationnalisation de l'ARAI

L'ARAI est la seule organisation membres du SAC malgache non encore établie. Ses compétences incluent notamment le recouvrement des avoirs dans le cadre de détournements de biens et deniers publics ou encore d'en assurer la conservation et la gestion

¹⁴⁹ « Pole Anti-Corruption, le CSI rejette la réforme » <http://www.midi-madagasikara.mg/politique/2021/01/29/pole-anti-corruption-le-comite-pour-la-sauvegarde-de-lintegrite-rejette-la-reforme/>, consulté le 29 janvier 2021.

¹⁵⁰ « Proposition de loi sur les PAC, l'Assemblée Nationale emboîte le pas au Sénat », consulté le 05 juillet 2021.

avant la décision de confiscation. Un communiqué du 06 janvier 2021 en conseil des ministres émis par la Présidence de la République, évoque l'établissement imminent de l'ARAI.¹⁵¹

La mise en place effective de l'ARAI permettra de faciliter le recouvrement des avoirs illicites, de faire exécuter les décisions de gel, de saisie ou de leur confiscation, de permettre l'enregistrement des biens sur le Registre central de saisie, de gel et de confiscation ainsi que pour assurer la conservation et la gestion des biens saisis et la consignation de la contre-valeur des biens aliénés avant la décision de confiscation.

Le 23 juin 2021, un communiqué de presse de la Primature faisait état de l'adoption en conseil du gouvernement d'un décret portant création, composition, organisation et fonctionnement de l'ARAI mais à ce jour, aucune publication officielle dudit décret n'est disponible au niveau du site gouvernemental de publication des lois et décisions réglementaires CNLEGIS¹⁵².

Vers une adoption du projet de loi sur l'accès à l'information à caractère public

Le Gouvernement actuel, par la voix de son ministre de la Communication, a déjà mis un point d'honneur à adopter ce projet de loi sur l'accès à l'information à caractère public. Ce Ministère avait organisé le 31 août 2020 une restitution publique des grandes lignes de ce texte, transmis au gouvernement le 3 septembre 2020. Il reste à l'adopter en conseil des ministres et son inscription à l'ordre du jour des deux chambres parlementaires, pour examen et vote mais dont le calendrier reste à l'heure actuelle non publié.

Vers une plus forte implication de la société civile

Les OSC occupent une place essentielle dans la lutte contre la corruption et c'est en ce sens que la LLCC reconnaît le devoir qui leur appartient entre autres de soutenir, d'appuyer et de contribuer à l'éducation de la population. L'éveil de conscience des jeunes dans la lutte pour une société plus intègre et transparente est encourageant. L'on peut noter en ce sens l'implication des OSC dans le cadre de l'éducation citoyenne, ou encore d'appuyer la mise en place effective du système de dénonciation anonyme I-TOROKA entre le BIANCO et la Coopération Allemande GIZ, les propositions citoyennes à l'égard des gouvernants, les interpellations sur les cas avérés de corruption et de mauvaises pratiques dans plusieurs secteurs, et leur coopération avec les entités du SNI par des conventions de partenariat.

Vers l'adoption et la mise en œuvre des politiques de gouvernance de la lutte contre la corruption et du blanchiment des capitaux

La version actualisée de la Politique Nationale de Bonne Gouvernance, document référentiel pour les politiques publiques en matière de bonne gouvernance, a été élaborée par le CSI et présentée publiquement en novembre 2020. Par ailleurs, comme le prévoit l'article 6 de la LLCC, la mise en place de politiques sectorielles de lutte contre la corruption et de gouvernance étant une obligation pour l'administration, des axes prioritaires ont été identifiés en vue de l'élaboration de ces politiques. Il s'agit des secteurs de la justice, de la sécurité, de la fonction publique, des finances publiques, des ressources naturelles, de la décentralisation et du foncier, de la santé, de l'éducation et du secteur privé pour l'établissement de ces politiques. Au niveau de la lutte contre le BC/FT, le SAMIFIN en appui avec les bailleurs de

¹⁵¹ Conseil des ministres du 06 Janvier 2021, <http://www.presidence.gov.mg/actualites/conseil-des-ministres/1129-tatitry-ny-filankevity-ny-minisitra-natao-tao-amin-ny-lapam-panjakana-iavoloha-alarobia-06-janoary-2021.html>, consulté le 29 janvier 2021.

¹⁵² <http://www.midi-madagasikara.mg/politique/2021/06/25/primature-deux-nouveaux-directeurs-de-cabinet/>, consulté le 16 juillet 2021.

fonds a mis en œuvre le processus d'évaluation nationale des risques de BC/FT, en cours de finalisation.¹⁵³

¹⁵³ Communiqué, « Madagascar finalise le processus d'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme » https://www.samifin.gov.mg/sites/default/files/fichier_pdf/communiqu_e_enr.pdf, consulté le 22 mars 2021.

VI. Recommandations

Les recommandations suivantes sont faites en référence à des domaines et thèmes plus larges couverts par les articles de la CNUCC :

- **Disparité des textes** : Prévoir un guide unique reproduisant les différents textes sur la lutte contre corruption, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme pour permettre une appropriation plus générale par les citoyens.
- **Juridictions spécialisées** : Clarifier les compétences du PAC vis-à-vis de la HCJ et de la Chaîne Spéciale contre le trafic des bois de rose et d'ébène. Réviser les dispositions constitutionnelles et législatives relatives à la HCJ, les juridictions spécialisées telles que le PAC ou la Chaîne Spéciale contre le trafic des bois de rose et d'ébène afin d'harmoniser la répression effective des infractions de corruption et assimilées et ne laisser aucune place à l'impunité.
- **Lutte contre la corruption dans l'administration publique** : Mettre en œuvre des programmes de sensibilisation et de prévention de la corruption au niveau de l'administration publique, surtout auprès des structures perçues comme les plus corrompues (la Justice, les forces de sécurité, les services fonciers, etc.).
- **Accès à l'information** : Adopter la loi sur l'accès à l'information à caractère public lors de la prochaine session parlementaire, en s'assurant que le texte obéisse aux standards internationaux en la matière.
- **Protection des témoins et des lanceurs d'alerte** : Adopter dans les meilleurs délais une loi qui permettrait de mettre sur pied une protection suffisante, matérielle et physique, des témoins et des lanceurs d'alerte ; ériger le droit à l'alerte dans le milieu professionnel public et privé en droit fondamental.
- **Financement de campagnes électorales et des partis politiques** : Mettre en œuvre des seuils maximums de financement des dépenses de campagne ; exiger la publication effective de la liste des contributeurs ; adopter une loi pour une conception éthique du financement des partis politiques.
- **Promotion de l'éthique et de l'intégrité au niveau des entreprises privées** : Pour se conformer aux dispositions de l'article 12 de la CNUCC, le droit interne malgache doit mettre en œuvre un système physique, idéalement informatisé, permettant la transparence sur les informations concernant l'identité des actionnaires impliqués dans la constitution et la gestion des sociétés et exerçant un contrôle effectif sur leurs organes décisionnels.
- **Cas des immunités et privilèges** : Mettre à jour les codes de conduite et de déontologie des agents publics ainsi que leurs statuts respectifs : généraux, particuliers ou autonomes afin d'exciper les infractions de corruption et assimilées des immunités et privilèges dont ils bénéficient ainsi que de toute autorisation de poursuite, voire de les abroger si besoin est.

- **Corruption passive transnationale** : Adopter un amendement de l'article 177.2 du CPM permettant de sanctionner également la corruption passive des agents publics internationaux.
- **Registres des bénéficiaires effectifs** : une mise à jour de la loi sur la transparence des entreprises est nécessaire afin de permettre l'établissement de registres des bénéficiaires effectifs. Adopter une disposition législative ou réglementaire rendant pour les sociétés obligatoires le fait de tenir des registres des bénéficiaires effectifs au niveau des registres du commerce et des sociétés et réglementant leur accès par les autorités publiques ou toute personne intéressée justifiant d'un intérêt légitime.
- **Recouvrement des avoirs confisqués par un État étranger** : Mettre en œuvre l'application de la CNUCC sur la notion de droit de propriété légitime de l'État étranger et de son droit de revendication en ce sens pour les biens acquis par la commission d'infractions prévues par la CNUCC et rattachées de ce fait à cet État étranger.
- **Déclarations de patrimoine** : La déclaration de patrimoine déposée auprès de la HCC et du BIANCO devra contenir une énumération et une estimation de tous les avoirs dont dispose le déclarant, y compris les avoirs qui se trouvent à l'étranger et échappant ainsi à la juridiction malgache.
- **Déclarations d'opérations suspectes en matière de BF/FT** : Renforcer la sensibilisation des entités déclarantes des opérations suspectes en matière de BF/FT, notamment pour les petites structures n'ayant pas de compétence particulière en matière de conformité. Le niveau de bancarisation très faible de Madagascar rend également essentielle l'implication des autres professions déclarantes : dans l'immobilier, dans le conseil et la représentation, les concessionnaires de véhicules etc.
- **Transparence en matière de passation des marchés publics** : Mettre les informations mises à disposition en ligne dans des formats de données qui facilitent l'analyse et leur utilisation ultérieure, notamment en utilisant un format standardisé, structuré et facilement réutilisable, sous forme de données ouvertes, éventuellement en utilisant la norme ouverte de données sur les marchés.
- **Renforcement du SAC** : L'Etat doit veiller à ce que les institutions membres du SAC bénéficient des ressources nécessaires à l'exécution de leurs missions respectives. Par ailleurs, les institutions du SAC doivent rester solidaires et assurer une bonne collaboration mutuelle afin de produire de meilleurs résultats dans la lutte contre la corruption.
- **Recouvrement des Avoirs Illicites** : Adopter en conseil des ministres un décret de création de l'ARAI et ainsi mettre en œuvre les modalités pratiques de fonctionnement de cette agence.

VII. Annexes

Inventaire des principaux textes et documents utilisés

Textes principaux

- Constitution de la IV^e République de Madagascar
<http://www.mef.gov.mg/dgcf/textespdf/constitution/CONSTITUTIONIV.pdf>
- Ordonnance n° 2019-015 du 15 juillet 2019 relative au recouvrement des avoirs illicites
- Code Général des Impôts de Madagascar suivant la Loi de Finances Rectificative 2020
<http://www.impots.mg/fr/138-n-code-general-des-impots-suivant-lfr-2020>
- Loi n°2018-043 du 13 février 2019 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (JOS n°3876 du 28 mars 2019 page 1358)
- Loi n° 2017-027 du 29 janvier 2018 relative à la coopération internationale en matière pénale (JORM n°3854 du 03 décembre 2018 page 6844)
- Loi n° 2016-021 du 22 août 2016 sur les pôles anti-corruption (JORM n°3718 du 10 novembre 2016 page 7084)
- Loi n° 2016-020 du 22 août 2016 sur la lutte contre la corruption (JORM n°3711 du 12 octobre 2016 page 5838)
- Loi n° 2015-056 du 03 février 2016 portant création de la chaîne spéciale de lutte contre le trafic de bois de rose/ou de bois d'ébène et répression des infractions relatives aux bois de rose/ou de bois d'ébène (JORM n°3674 du 07 mars 2016 page 1636)
- Loi n° 2004-017 du 19 août 2004 autorisant la ratification de la Convention des Nations Unies contre la Corruption (CNUCC) par Madagascar (JORM n°2926 du 06 septembre 2004 page 3130)
- Loi n° 2003-011 du 03 Septembre 2003 portant statut général des fonctionnaires (JORM n°2858 DU 15 Septembre 2003 page 2933)
http://www.mef.gov.mg/dgcf/textespdf/FONCTION%2520PUBLIQUE/TEXTE%2520STATUT/LOI_2003011_FONCTIONNAIRE.pdf
- Décret n°2020-013 du 15 janvier 2020 portant restructuration du BIANCO (JORM n°3711 du 12 octobre 2016 page 5838)
- Décret n°2016-034 du 20 janvier 2016 modifiant certaines dispositions du décret no. 2006-207 du 21 mars 2006 portant création du CSI (JORM n°3029 du 15 mai 2006 page 2791)
- Décret n° 2015-1036 du 25 août 2015 (JORM n°3698 du 01 août 2016 page 4458) portant abrogation du décret no. 2007-510 du 4 juin 2007 portant création, organisation et fonctionnement du service des renseignements financiers dénommé SAMIFIN
- Décret n°2005-500 du 19 juillet 2005 régissant les principes généraux relatifs à l'organisation des concours administratifs
<http://www.dgfag.mg/wpcontent/uploads/2019/06/DECRET-2005-500.pdf>
- Décret n°2004-802 du 19 août 2004 portant ratification de la CNUCC par Madagascar (JORM n°2926 du 06 septembre 2004 page 3160)

Textes sectoriels

- Loi n° 2020-011 du 22 Juillet 2020 sur la loi bancaire : articles 121 et suivants sur les dispositifs de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, articles 233 et suivants sur les dispositifs de lutte contre la corruption ou de trafic

d'influence (<http://www.hcc.gov.mg/decisions/d3/decision-n12-hcc-d3-du-31-aout-2020-concernant-la-loi-n2020-011-sur-la-loi-bancaire/>) ;

- Loi n° 2020-005 sur les assurances : Chapitre 7 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, articles 413-414 sur la corruption et le trafic d'influence (<http://www.hcc.gov.mg/decisions/d3/decision-n14-hcc-d3-du-31-aout-2020-relative-a-la-loi-n2020-005-sur-les-assurances/>) ;
- Loi n°2016-055 portant Code des Marchés Publics (JORM n°3739 du 06 mars 2017 page 1266) ;
- Loi n°2018-008 du 11 mai 2018 relative au régime général des élections et des référendums : articles 64 et suivants sur le financement de la campagne électorale (JORM n°3814 du 16 mai 2018 page 2071) ;
- Articles 40 et 41 de la Constitution: obligation de déclaration de patrimoine auprès de la HCC des membres des Institutions de la République soit le Président de la République et le Gouvernement, l'AN (article 19 Loi Organique n°2014-034 du 09 février 2015 modifiant certaines dispositions de l'Ordonnance 2014-001 portant Loi organique fixant les règles relatives au fonctionnement de l'Assemblée Nationale JORM n°3609 du 16 mars 2015 page 1162), le Sénat (article 20 Loi N° 2015-007 fixant les règles relatives au fonctionnement du Sénat ainsi qu'aux modalités d'élection et de désignation des Sénateurs de Madagascar modifiée par la loi N°2019-006 du 28 mai 2018 JORM N°3907 du 19 août 2019 page 5185);

Politiques et stratégies publiques générales

- Plan Émergence Madagascar (PEM) 2019-2023
- Politique Générale de l'État (PGE) présentée par le Gouvernement Christian Ntsay devant l'Assemblée nationale le 16 août 2019 (<https://assemblee-nationale.mg/presentation-du-programme-de-mise-en-oeuvre-de-la-politique-generale-de-letat-par-le-premier-ministre/>)
- Politique Nationale de Bonne Gouvernance (CSI); <http://www.csi.gov.mg/politique-nationale-de-bonne-gouvernance-nov-2020/> Novembre 2020
- Stratégie Nationale de Lutte contre la corruption 2020-2025 (SNLSCC) : <http://www.csi.gov.mg/presentation-de-la-nouvelle-strategie-nationale-de-lutte-contre-la-corruption/>

Politique sectorielle

- Politique de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme de la Banky Foiben'i Madagasikara Mai 2019 https://www.banky-foibe.mg/admin/wp-content/uploads/2019/06/POLITIQUE_BFM_LAB-FT-1.pdf

Rapports d'activités et/ou études

- BIANCO Rapports annuels 2019, 2018 et 2017 : <https://bianco-mg.org/rapport-et-statistiques/>
- CSI Rapport annuel 2020 du 19 Avril 2021 : <http://www.csi.gov.mg/rapport-annuel-csi-2020/>
- CSI Rapport annuel 2019 du 20 Avril 2020 : <http://www.csi.gov.mg/rapport-annuel-csi-2019/>
- CSI Rapport annuel 2018 du 17 Avril 2019 : <http://www.csi.gov.mg/rapport-annuel-csi-2018/>

- DCN PAC et PAC d'Antananarivo, Rapport annuel Juin 2018 au Juin 2019 : <https://www.dcn-pac.mg/rapport-d-activites/lire/rapport-d-activites-juin-2018-juin-2019.htm>
- DCN PAC et PAC d'Antananarivo, Rapport annuel Juillet 2019-Juin 2020 : <https://www.dcn-pac.mg/rapport-d-activites/lire/rapport-annuel-juillet-2019-juin-2020.htm>
- DCN PAC et PAC d'Antananarivo, Rapport annuel Janvier-Décembre 2020 <https://www.dcn-pac.mg/rapport-d-activites/lire/rapport-annuel-janvier-decembre-2020.htm>
- DCN PAC et PAC d'Antananarivo, Statistiques au niveau du DC, de la Juridiction de premier degré et de la Juridiction du second degré, Janvier-Décembre 2020 <https://www.dcn-pac.mg/statistiques/c>
- Groupe d'examen de l'application de la Conférence des Etats parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption, Résumé analytique, Examen de l'application de la CNUCC par Madagascar du Chapitre 3 et du Chapitre 4 de la CNUCC pour le cycle d'examen 2010-2015, Juin 2015 <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1504021f.pdf>
- Groupe d'examen de l'application de la Conférence des Etats parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption, Rapport complet, Examen de l'application de la CNUCC par Madagascar du Chapitre 3 et du Chapitre 4 de la CNUCC pour le cycle d'examen 2010-2015, Octobre 2016 https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2016_10_17_Madagascar_Final_Report_FR.pdf
- SAMIFIN, Rapport annuel 2019, Octobre 2020 : <https://online.fliphtml5.com/rnkp/vryf/#p=2>
- SAMIFIN Rapport annuel 2018, Juillet 2019 <http://online.fliphtml5.com/bhkkl/cmkf/#p=1>
SAMIFIN Rapport annuel 2017, Juillet 2018, <http://online.fliphtml5.com/adpk/btzy/#p=1>
- Transparency International - Initiative Madagascar, « Appliquer la transparence et la bonne gouvernance avant que la confiance citoyenne soit irrémédiablement rompue » aout 2020 <https://www.transparency.mg/confiance-citoyenne>

Webographie

- ARMP: <https://www.ARMP.MG>
- BIANCO : <https://bianco-mg.org>
- CSI : <http://www.csi.gov.mg>
- EDBM : <https://edbm.mg>
- Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes ou ENMG <https://enmg.org.mg/>
- Ministère des Finances et du Budget Madagascar : <http://www.mef.gov.mg>
- PAC : <https://www.dcn-pac.mg>
- Portail d'information législative : <http://www.cnlegis.gov.mg/>
- Présidence de la République de Madagascar : <http://www.presidence.gov.mg>
- SAMIFIN : <https://www.samifin.gov.mg>
- Transparency International – Initiative Madagascar : www.transparency.mg
- UNODC : <https://www.unodc.org/>

- Agence Française de Développement, « Développer la banque à distance à Madagascar » <https://www.afd.fr/fr/carte-des-projets/developper-la-banque-distance-madagascar>
- Assemblée Nationale Madagascar « Mise en accusation devant la Haute Cour de Justice » décembre 2020 <https://assemblee-nationale.mg/mise-en-accusation-devant-le-haute-cour-de-justice/>
- Communiqué conjoint de plusieurs membres de la société civile dont TI-MG, « La société civile, une communauté de citoyens actifs en quête légitime de transparence et de redevabilité », Octobre 2020 <https://www.transparency.mg/societecivile>
- Egmont Group, “East and Southern Africa Region” Francisca BRITO, Regional Representative, East and Southern Africa Region, 2021-2023 <https://egmontgroup.org/en/content/east-and-southern-africa-region>
- HCC, Déclaration de patrimoine <http://www.hcc.gov.mg/autres/declaration-de-patrimoine/&ved=2ahUKEwiZ3ISczLvAhWCUMAKHX3cCH8QFjAAegQIBhAC&usg=AOvVaw3zID3YcjyfdgWdolHQjle>
- HCC, Décision n°18-D3 du 21 Décembre 2019 concernant l’Ordonnance n°2019-016 portant loi des finances pour 2020 <http://www.hcc.gov.mg/d3/decision-n18-hcc-d3-du-21-decembre-2019-concernant-lordonnance-n2019-016-portant-loi-de-finances-pour-2020/>
- HCC, Décision n°02-D2 du 23 aout 2018 concernant une requête en exception d’inconstitutionnalité <http://www.hcc.gov.mg/decisions/d2/decision-n02-hcc-d2-du-23-aout-2018-concernant-une-requete-en-exception-dinconstitutionnalite>
- International Service for Human Rights « Madagascar, vers une meilleure protection des défenseur.es des droits humains », mars 2021 <https://www.ishr.ch/news/madagascar-vers-une-meilleure-protection-des-defenseurs-des-droits-humains>
- Laetitia Razafimamonjy, Mireille Razafindrakoto, Désiré Razafindrazaka, François Roubaud et Jean Michel Wachsberger «Gouvernance, corruption et confiance à l’égard des institutions à Madagascar, expériences, perception et attentes de la population », janvier 2014 <http://dial.ird.fr/content/download/79051/602334/version/1/file/Gouvernance%2Bcorruption%2Bet%2Bconfiance%2B%25C3%25A0%2BMadagascar%2B%2BAfro%2B2013%2B-%2Bjanv%2B2014.pdf>
- Mireille RAZAFINDRAKOTO, François ROUBAUD, « Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar », 2001, <https://www.cairn.info/revue-autrepart-2001-4-page-43.htm#no5>
- Mongabay, « Un tribunal malgache confirme la condamnation d’un activiste écologiste », par Edward Carver trad. par Anne Claire Lemarie, Juillet 2018 <https://fr.mongabay.com/2018/07/tribunal-malgache-confirme-condamnation-dun-activiste-ecologiste/>
- Présidence de la République Madagascar, Compte rendu conseil des ministres du 06 janvier 2021 <http://www.presidence.gov.mg/actualites/conseil-des-ministres/1129-tatitry-ny-filankevity-ny-minisitry-natao-tao-amin-ny-lapam-panjakana-iavoloha-alarobia-06-janoary-2021.html>
- Présidence de la République, Décret n°2020-359 du 21 Mars 2020 proclamant l’état d’urgence sanitaire sur tout le territoire de la République

<http://www.presidence.gov.mg/actualites/755-decret-n-2020-359-du-21-mars-2020-proclamant-l-etat-d-urgence-sanitaire-sur-tout-le-territoire-de-larepublique.html>

- Présidence de la République de Madagascar, Communication du 31 Janvier 2019, « Présentation de la Politique Générale de l'Etat »
http://www.presidence.gov.mg/presidence/66-la-ligne-directrice-de-la-pge.html&ved=2ahUKEwj6-oTPiMbvAhXioXEKHQPADUEQFjAAegQIARAC&usg=AOvVaw2_P6YhL5IsT6XT-Bkpgyr
- RAKOTOZAFY Andry Herizo, « Les défis d'une modernisation de la fonction publique à Madagascar à l'aune de l'expérience française » Master spécialité administration et finances publiques, Université de Strasbourg, Ecole Nationale de l'Administration, Juin 2017
https://www.ena.fr/content/download/52470/822765/version/1/file/M%25C3%25A9moire_Herizo_RAKOTOZAFY.pdf
- Revue Politika, interview de Harilaza Imbiki, SG du Ministère de la Justice, février 2021, <https://politika.mg/16769/>
- Revue Politika « ENMG, la fabrique à magistrats est grippée », février 2021
<https://politika.mg/16771/>
- [Transparency International – Initiative Madagascar](https://www.transparency.mg/assets/uploads/downloads/download_manager/trap.pdf): « Transparence de la rémunération des agents publics à Madagascar », Juin 2017
https://www.transparency.mg/assets/uploads/downloads/download_manager/trap.pdf
- UNODC, "Country profiles: Madagascar"
<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/countryprofile/countryprofile.html#?CountryProfileDetails=%2Funodc%2Fcorruption%2Fcountry-profile%2Fprofiles%2Fmdg.html>

Articles de presse

- France 24, « Lingots d'or à Madagascar: des documents exclusifs France 24 contredisent la version officielle », février 2021
<https://www.france24.com/fr/%C3%A9missions/journal-de-l-afrique/20210203-affaire-des-lingots-d-or-%C3%A0-madagascar-les-documents-france-24-contredisent-la-version-officielle>
- Jeune Afrique, "Traqué par la justice et en exil, le patron du football malgache est toujours en poste » par Alexis Billebault, novembre 2020
<https://www.jeuneafrique.com/1076451/societe/traque-par-la-justice-et-en-exil-le-patron-du-football-malgache-est-toujours-en-poste>
- L'Express de Madagascar, publié sur le site du CSI, « Proposition de loi sur les PAC, l'Assemblée Nationale emboîte le pas au Sénat », Juillet 2021
<http://www.csi.gov.mg/lexpress-de-madagascar-proposition-de-loi-sur-les-pac-lassemblee-nationale-emboite-le-pas-au-senat/>
- L'Express de Madagascar « Affaire Claudine Razaimamonjy, le procès est renvoyé en 2021 » décembre 2020 <https://lexpress.mg/19/12/2020/affaire-claudine-razaimamonjy-le-proces-renvoye-en-2021/>
- L'Express de Madagascar "Détournement de deniers publics : Razaimamonjy écope de dix ans de travaux forcés » décembre 2019

<https://lexpress.mg/11/12/2019/detournement-de-deniers-publics-razaimamonjy-ecope-de-dix-ans-de-travaux-forces/>

- L'Express de Madagascar « Procès de Mbola Rajaonah, acquittement sur l'émission de chèque sans provision », juillet 2019, <https://lexpress.mg/31/07/2019/proces-de-mbola-rajaonah-acquittement-sur-lemission-de-cheque-sans-provision/>.
- L'Express de Madagascar, « Corruption, la question des preuves paralyse la justice », août 2016 <https://lexpress.mg/16/08/2016/corruption-la-question-des-preuves-paralyse-la-justice/>
- Le Monde, « Ce monopole m'empêche de travailler : à Madagascar, un parfum de scandale flotte sur les litchis » décembre 2020, https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/12/22/ce-monopole-m-empeche-de-travailler-a-madagascar-un-parfum-de-scandale-flotte-sur-les-litchis_6064161_3234.html,
- Le Monde, « Coronavirus à Madagascar, une journaliste en prison pour avoir critiqué la gestion de l'épidémie » Avril 2020 https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/04/16/coronavirus-a-madagascar-une-journaliste-en-prison-pour-avoir-critique-la-gestion-de-l-epidemie_6036761_3212.html
- Le Monde Afrique « Madagascar, l'affaire Claudine continue à défrayer la chronique » décembre 2019 https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/12/25/a-madagascar-l-affaire-claudine-continue-a-defrayer-la-chronique_6024036_3212.html
- Madagascar Tribune « Le Plan Emergence de Madagascar se fait attendre » février 2021 <https://www.madagascar-tribune.com/Le-Plan-emergence-Madagascar-se-fait-attendre.html>
- Midi Madagasikara, « Primature, deux nouveaux directeurs de cabinet », juin 2021 <http://www.midi-madagasikara.mg/politique/2021/06/25/primature-deux-nouveaux-directeurs-de-cabinet/>
- Midi Madagasikara « Pole Anticorruption, le CSI rejette la réforme » janvier 2021 <http://www.midi-madagasikara.mg/politique/2021/01/29/pole-anti-corruption-le-comite-pour-la-sauvegarde-de-lintegrite-rejette-la-reforme/>
- Midi Madagasikara, « Pole Anti-Corruption, le CSI rejette la réforme », janvier 2021 <http://www.midi-madagasikara.mg/politique/2021/01/29/pole-anti-corruption-le-comite-pour-la-sauvegarde-de-lintegrite-rejette-la-reforme/>
- Midi Madagasikara, « Déclaration de patrimoine, 34 députés défaillants » décembre 2020 <http://www.midi-madagasikara.mg/politique/2020/12/04/declaration-de-patrimoine-34-deputes-defaillants/>
- Madagascar Tribune, « Blanchiment d'argent, plus de 579 milliards d'Ariary en 2019 », Octobre 2020 <https://www.madagascar-tribune.com/Blanchiment-d-argent-plus-de-579-milliards-d-ariary-en-2019.html>
- Midi Madagasikara, « Services fonciers : des guichets électroniques pour la délivrance de CSJ et de plans », mai 2020 <http://www.midi-madagasikara.mg/economie/2020/05/19/services-fonciers-des-guichets-electroniques-pour-la-delivrance-de-csj-et-de-plans>

- Midi Madagasikara, « Affaires judiciaires, pas d’immunité parlementaire pour Rasolomampionona et Raveloson » janvier 2020 <http://www.midi-madagasikara.mg/politique/2020/01/23/affaires-judiciaires-pas-dimmunit%C3%A9-parlementaire-pour-rasolomampionona-et-raveloson>
- Midi Madagasikara “Détournement de 145 millions d’Ariary a Mahasoabe, nouveau procès contre Claudine Razaimamonjy hier » aout 2019 <http://www.midi-madagasikara.mg/politique/2019/08/22/detournement-de-145-millions-ar-a-mahasoabe-nouveau-proces-contre-claudine-razaimamonjy-hier/>
- Midi Madagasikara « Jean Razafindravonona l’ancien ministre des finances transféré à Antanimora » avril 2018 <http://www.midi-madagasikara.mg/politique/2018/04/05/jean-razafindravonona-lancien-ministre-des-finances-transfere-a-antanimora/>
- Midi Madagasikara “Les copies du concours suspectes de corruption brûlées avant hier”, mars 2018 <http://www.midi-madagasikara.mg/a-la-une/2018/03/10/les-copies-du-concours-suspecte-de-corruption-brulees-avant-hier/>
- RFI Afrique « Madagascar, la société civile dénonce un conflit d’intérêt dans un marché public de matériel informatique » aout 2020 <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20200823-madagascar-soci%C3%A9t%C3%A9-civile-conflit-d-int%C3%A9r%C3%AAt-march%C3%A9-public-mat%C3%A9riel-info>
- Voice of America Afrique : “Le président malgache va libérer tous les journalistes en prison” mai 2020 <https://www.voaafrique.com/amp/journ%C3%A9e-presse-madagascar-le-pr%C3%A9sident-va-lib%C3%A9rer-tous-les-journalistes-en-prison/5404027.html>