REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana

PNUD

*Au service des peuples et des nations*

# ÉTUDE SUR "LES MÉCANISMES DE SUIVI DE L'ACCÈS À LA JUSTICE"

MADAGASCAR
DÉCEMBRE 2014

*Au service des peuples et des nations*

Mise en page/Edition:
Raj Hassanaly - Unité Communication/PNUD Madagascar

AVIS
Les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs ne reflètent pas nécessairement celles du Programme des Nations Unies pour le Développement et du gouvernement de Madagascar.

©PNUD Madagascar - Décembre 2014

Programme des Nations Unies pour le Développement - Bureau Madagascar
http://www.mg.undp.org

# SOMMAIRE

INTRODUCTION ..... 5

1. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE L'ETUDE ..... 7

1.1. CONTEXTE DE L'ETUDE ..... 7

1.1.1. Contexte général ..... 7

1.1.2. Précédentes études effectuées en vue de l'élaboration de mécanismes de suivi de l'accès à la justice et des VSBG à Madagascar ..... 7

1.2. OBJECTIFS DE L'ETUDE ..... 8

1.2.1. Les TDR de l'étude ..... 8

1.2.2. L'analyse des TDR et leur compréhension ..... 8

2. METHODOLOGIE ET CHRONOGRAMME ..... 9

2.1. METHODOLOGIE DE L'ETUDE ..... 9

2.2. CHRONOGRAMME DE L'ETUDE ..... 10

3. DIAGNOSTIC ET RECOMMANDATIONS SUR LES MECANISMES DE SUIVI DE L'ACCES A LA JUSTICE PENALE ..... 10

3.1. LA COLLECTE DES DONNEES RELATIVES A L'ACCES A LA JUSTICE PENALE PAR LE MINISTERE DE LA JUSTICE ..... 10

3.1.1. Activité pénale générale ..... 10

3.1.2. Activité pénale spécifique des VSBG ..... 15

3.2. LA COLLECTE DES DONNEES PAR LES AUTRES ACTEURS DE L'ACCES A LA JUSTICE PENALE ..... 23

3.2.1. Les personnels judiciaires et professions judiciaires ..... 23

3.2.2. Les collectivités locales et les OSC ..... 31

CONCLUSION ..... 34

LISTE DES ACRONYMES ..... 35

LISTE DES ANNEXES ..... 36

# INTRODUCTION

**Discours du PNUD et du Ministère de la Justice à l'occasion de l'Atelier de restitution de l'étude sur « la mise en place des mécanismes de suivi de l'accès à la justice »**

**18 novembre 2014**

**Discours de Madame la Représentante Résidente du Système des Nations Unies à Madagascar**

**Prononcé par Madame l'Assistante du Représentant Résident Adjoint au Programme.**

C'est un réel plaisir pour moi de prendre part à l'ouverture de l'atelier de restitution de l'étude sur la mise en place des mécanismes sur le suivi de l'accès à la justice. Madame Fatma Samoura, Représentante Résidente du PNUD à Madagascar, tenait beaucoup à être présente parmi nous aujourd'hui mais en raison d'un conflit de calendrier, elle n'a pas pu se joindre à nous ce matin et m'a en conséquence demandé de la représenter à cet important évènement.

La Politique Générale de l'Etat élaborée par le gouvernement de Madagascar a identifié la restauration de l'Etat de Droit comme l'une des priorités nationales. Cette dernière ne peut se faire sans un système judiciaire qui permette aux citoyens de faire valoir leurs droits et de demander réparation, un accès efficace et impartial à la justice, le respect des garanties d'un procès équitable et d'égalité devant la loi ainsi que l'adhésion aux principes régissant les droits humains.

L'étude dont nous allons assister à la restitution ce matin revêt donc une importance particulière à double titre. D'une part, elle fait un état des lieux du fonctionnement des juridictions et de l'action des professionnels de la justice qui sont des éléments importants si l'on veut s'assurer que le système judiciaire fonctionne correctement. D'autre part, elle permettra également d'évaluer le niveau d'accès à la justice des justiciables et de l'assistance judiciaire dont ils bénéficient. Nul n'ignore qu'à l'heure actuelle la justice est marquée à Madagascar par une faible assistance judiciaire des justiciables.

Cette étude propose donc des mécanismes qui permettront à tous les usagers, aux autorités nationales et aux partenaires techniques et financiers, en quête d'information sur la justice, d'appréhender, à travers des données chiffrées, la cartographie des infractions et les indicateurs essentiels de la Justice, ce qui permettra d'assurer un suivi sur le fonctionnement des juridictions, de connaitre l'état de la justice à Madagascar et de pouvoir définir les grandes orientations de la politique judiciaire.

En outre, la majorité de la population Malgache vivant actuellement dans une situation d'extrême pauvreté, cette étude propose des voies et des moyens de mise en place des mécanismes gratuits et efficaces d'assistance judiciaire aux plus démunis.

Les commentaires, suggestions et remarques des experts présents à cet atelier seront d'ailleurs fondamentaux pour enrichir les constats de l'étude et ses recommandations.

Le Programme des Nations Unies pour le Développement est en phase de programmation et a déjà identifié sous son nouveau programme 2015-2019 l'appui au secteur de la justice comme l'une de ses priorités.

Les recommandations issues de cette étude, ainsi que des autres qui ont été menées tout au long de l'année sur demande du Ministère de la Justice avec l'appui du PNUD, constituent une base importante qui nous permettra d'identifier, conjointement avec la partie nationale, les appuis futurs que nous apporterons au système judiciaire et d'une manière plus général à la réforme de la Justice à Madagascar. Le PNUD a montré dans plusieurs pays son expérience et expertise dans l'appui aux systèmes judiciaires.

En outre, le PNUD a d'ores et déjà prévu pour cette année un appui en lot informatique pour le fonctionnement des juridictions d'Antananarivo, Tribunal de Première Instance et Cours d'Appel ainsi qu'à l'administration centrale du Ministère de la Justice dans le cadre de l'amélioration de leur travail quotidien. Une remise symbolique de ce matériel pourra se faire aujourd'hui. Je ne saurais terminer mon propos sans remercier Madame Claire Dollmann, l'experte qui a contribué de façon décisive à cette étude mettant à disposition du Ministère et du PNUD son expertise technique et sa bonne connaissance du système judiciaire malgache.

Je vous remercie de votre aimable attention et je souhaite plein succès aux travaux de l'atelier.

**Discours d'ouverture de Madame le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice**
**Prononcé par Monsieur le Directeur Général des Programmes et des Ressources**

Je souhaite à tous la bienvenue en cet endroit et de passer ensemble une agréable journée de travail. Permettez- moi de vous transmettre également les meilleures salutations mais aussi les excuses de Madame le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, qui a souhaité assister à cet atelier mais qui finalement n'a pu venir à cause de l'organisation d'une autre rencontre avec les membres de l'Assemblée Nationale au Palais de Tsimbazaza.

L'objet de la présente rencontre porte essentiellement sur la restitution et la validation des résultats de l'étude sur les mécanismes de suivi de l'accès à la justice dans le cadre de la chaîne pénale sur financement du PNUD et réalisée par Madame Claire Dollmann, Consultante Internationale. Les investigations menées ont concerné trois sites Antananarivo, Toliary et Antsiranana avec la participation des principaux acteurs de la justice locaux.

Que représente cette étude pour le Ministère de la Justice ?

Il s'avère utile de rappeler que la principale mission du Ministère de la Justice est « d'assurer la primauté du droit et de veiller à ce que l'administration de la justice soit digne de confiance, intègre et respectueuse des droits humains ».

Dans cette optique, le département de la justice a élaboré et entamé la mise en œuvre d'un programme de réformes dont l'un des objectifs consiste à recouvrer la confiance du public et des usagers du service de la justice. L'actuelle étude arrive à point nommé, car le ministère est à son énième phase de programmation de ses activités pour les 5 années à venir à compter du 1er janvier 2015. Et les résultats de cette étude vont certainement aider le ministère à améliorer ses programmes de réformes sur le plan de la cohérence, de la visibilité, de la redevabilité et ainsi contribuer grandement à l'atteinte de l'objectif cité ci-dessus.

C'est pourquoi, le ministère de la justice adresse ses sincères remerciements à l'endroit du PNUD qui a bien voulu accepter de financer l'étude dont l'importance vient d'être soulignée. Et je prie ses collègues ici présents de rapporter à Madame le Représentant Résident du PNUD à Madagascar les vifs remerciements du département à son organisme et à sa personne de cette fructueuse collaboration. Merci également à Madame la Consultante Internationale qui a su organiser et mener avec dextérité la mission en très peu de temps. Les fruits de votre travail aideront à coup sûr la justice malagasy dans la conduite de ses réformes sur le plan de la chaîne pénale car les observations et recommandations issues d'un regard externe sont toujours bénéfiques étant censées objectives et dénuées de complaisance.

La sincère reconnaissance va également à l'endroit de tous les acteurs de la justice : collègues, membres de la profession judiciaire, OPJ et toute entité ou individu ayant contribué de près ou de loin à la réalisation de l'étude. Et encore une fois, tout le monde ici présent est invité à ne pas ménager ses efforts pour émettre ses observations et remarques constructives par rapport à la présentation faite par la consultante. Au nom du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, je déclare ouvert l'atelier sur les mécanismes de suivi de l'accès à la justice. Merci.

# 1. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE L'ÉTUDE

## 1.1. CONTEXTE DE L'ÉTUDE

### 1.1.1. CONTEXTE GÉNÉRAL

Le retour à l'ordre constitutionnel, suite aux élections présidentielles et législatives organisées à Madagascar fin 2013, soutenues par la communauté internationale, permet d'envisager de nouvelles perspectives dans un pays où de nombreux reculs ont été constatés durant les cinq années de Transition politique de 2009 à 2014.

La baisse des indicateurs de développement, notamment en lien avec la justice (Indice de Développent Humain, Indice de Perception de la Corruption) est éloquente ; la paupérisation des administrations de la sécurité et judiciaire est un paramètre essentiel.

La justice malagasy est devenue l'enjeu prioritaire de la restauration de l'Etat de droit prônée par le Président de la République dans son discours d'investiture et le gouvernement dans son document de Politique Générale de l'État (PGE) et attendue par les partenaires techniques et financiers de Madagascar.

La corruption et le trafic d'influence, les dysfonctionnements juridictionnels, le déficit d'accès à la justice et au droit, sont autant de fléaux à combattre pour restaurer la confiance entre le peuple malagasy et sa justice.

Dans ce contexte, la présente étude, sollicitée par le Ministère de la Justice et appuyée par le PNUD, sur « les mécanismes de suivi de l'accès à la justice pénale » permet de dresser le tableau actualisé de la réalité du suivi de la justice pénale à Madagascar et de son accès pour la population.

En outre, elle intervient dans la phase d'élaboration, avec les partenaires nationaux, des futurs appuis du PNUD dans le cadre de son cycle de programmation 2015-2019 où la thématique Justice-État de droit a d'ores et déjà été identifiée comme prioritaire.

### 1.1.2. PRÉCÉDENTES ÉTUDES EFFECTUÉES EN VUE DE L'ÉLABORATION DE MÉCANISMES DE SUIVI DE L'ACCÈS À LA JUSTICE ET DES VSBG À MADAGASCAR

Dans le cadre du projet « mise en place de mécanismes de suivi de l'accès à la justice et des violences sexuelles et basées sur le genre (VSBG) » sur sollicitation du Ministère de la Justice et financement du PNUD, plusieurs études ont été réalisées courant 2011, afférentes à trois sites de tribunal de première instance (TPI) : Antananarivo, Toliara, Antsiranana. Celles-ci ont eu pour objectifs :

- l'état des lieux de l'accès à la justice (mars-mai 2011)
- l'état des lieux sur le traitement des VSBG (mai-juin 2011)
- la mise en place d'un mécanisme de monitoring de l'accès à la justice (novembre 2011)
- la mise en place d'un mécanisme de suivi des VSBG (novembre 2011).

Les conclusions et recommandations principales des études d'état des lieux, effectuées avec les organisations de la société civile concernées, ont reconnu la nécessité de mettre en place des dispositifs spécifiques de monitoring en lien avec tous les acteurs, notamment s'agissant des infractions spécifiques des VSBG, et ce conformément au concept des 4 « A » : « accessible, abordable, adapté, acceptable » élaboré par Madame Katarina Tomasevski, rapporteur spécial des Nations Unies pour l'éducation.

A ainsi été envisagé, dans les trois sites d'étude, le dispositif suivant :

- l'élaboration et la mise en place de registres et de formulaires pour la collecte des données relatives aux conseils donnés aux justiciables dans le cadre de leurs consultations/médiations auprès des fokontany/ communes/ cliniques juridiques (TAZ) / centre d'écoute et conseil juridique (CECJ) ;

- la création d'une statistique judiciaire des procédures relatives à des VSBG (mineurs et femmes victimes) au sein du TPI (parquet) et de la cour d'appel (parquet général) par la dotation d'un matériel informatique complet ad hoc ;

- la mise en place d'un circuit de transmission des données collectées par les fokontany et communes vers le Ministère de la Population (MINPOP) via les districts, et vers le Ministère de la Justice (MINJUS) concernant les données judiciaires des parquets et parquets généraux.

La finalité de ce dispositif était l'élaboration de statistiques permettant d'améliorer les politiques publiques et les voies et moyens nécessaires ; en particulier, une meilleure connaissance et évaluation de l'ampleur des VSBG était attendue.

Le dispositif mis en place correspondait à un système schématisé. Il demeurait cependant, à l'issue de ces études, à assurer son opérationnalité, c'est-à-dire la bonne appropriation de sa finalité par les acteurs clés. Des formations ont été délivrées, outre la dotation en registres et matériels informatiques. Le projet a pris fin en décembre 2011, à l'issue de 9 mois de mise en œuvre incluant les travaux d'étude.

## 1.2. OBJECTIFS DE L'ETUDE

### 1.2.1. LES TDR DE L'ÉTUDE

Les TDR de la présente étude reprennent la nécessité de mettre en place, de manière effective dans les trois sites d'étude, un mécanisme de collecte des données.

Principales tâches :

- Proposer des outils de collecte des données permettant d'avoir des informations utiles sur l'évolution de la criminalité, les types d'infraction commises et l'accès à la justice des justiciables lésés, désagrégés par sexe et catégories socio-économiques ;

- Proposer un mécanisme de transmission des données collectées du niveau local au niveau central ;

- Formuler des recommandations pour l'instauration de ce mécanisme de collecte des données au niveau national ;

- Formuler des recommandations pour l'analyse des données collectées.

### 1.2.2. L'ANALYSE DES TDR ET LEUR COMPRÉHENSION

La lecture des TDR puis la consultation documentaire des précédentes études effectuées sur le thème, ont permis de comprendre les objectifs attendus comme suit.

S'agissant des mécanismes de suivi de l'accès à la justice pénale, il importait d'évaluer la qualité et l'exhaustivité actuelle du système de collecte des données judiciaires mis en œuvre par le MINJUS, dont sont issues l'ensemble des informations relatives à la justice pénale et à l'accès à ladite justice pour les justiciables, notamment les populations vulnérables incluant les femmes et les mineurs victimes.

Il convenait, dans ce cadre, d'évaluer également l'opérationnalité et l'efficacité du dispositif de collecte des données spécifique mis en place pour les VSBG.

Ainsi, une évaluation des mécanismes de suivi actuels, incluant ceux mis en place en 2011, et de leur appropriation par les acteurs, est nécessaire pour dresser un diagnostic de la situation et élaborer des recommandations d'amélioration : afin de promouvoir la transparence et la redevabilité de tout le système.

Les objectifs finaux de la consultation sont :

- Evaluer la statistique de l'activité pénale  sur le plan quantitatif / qualitatif

- Evaluer la transmission de ces données vers l'administration centrale

- Evaluer la prise en compte dans ces statistiques, de l'accès à la justice pénale pour les victimes, notamment des VSBG, c'est-à-dire évaluer la mise en œuvre effective du mécanisme schématisé en 2011

- Evaluer l'opérationnalisation du dispositif : évaluer les réels besoins statistiques des administrations centrales, identifier les difficultés de transmission et optimaliser l'analyse de ces données en vue de l'affectation des crédits, de l'édiction de directives et de politiques publiques, du renseignement des questionnaires internationaux.

Deux approches cumulées sont envisagées:

Les mécanismes de suivi du point de vue institutionnel: quelle est l'efficience de la statistique actuelle de la justice pénale et de l'accès à la justice pénale ?

Les mécanismes de suivi du point de vue du citoyen: quels moyens sont mis en œuvre pour permettre au justiciable, notamment indigent, d'accéder à un service public de la justice pénale efficient?

# 2. METHODOLOGIE ET CHRONOGRAMME

## 2.1. METHODOLOGIE DE L'ETUDE

La méthodologie choisie est la suivante :

- Analyse documentaire des textes législatifs et réglementaires, incluant les circulaires, relatifs à la statistique de l'activité judiciaire pénale et de l'accès à la justice pénale ;
- Examen sur sites des données collectées par le MINJUS relativement à cette thématique ;
- Contrôle des registres et répertoires des juridictions compilant ces données ainsi que le mécanisme de transmission effectif entre les services et juridictions et l'administration centrale ;
- Entretiens sur sites* avec tous les responsables de la statistique dans l'administration centrale et dans les juridictions : magistrats, chefs de juridictions, chefs de greffes et de secrétariats des parquets et parquets généraux ;
- Entretiens sur sites* avec tous les acteurs contribuant à l'accès à la justice pénale: kiosques d'information juridique, Barreau national et avocats des sections, Maison du droit et des professions judiciaires (MDPJ), cliniques juridiques, CECJ, officiers de police judiciaire (OPJ) – dont la police des mœurs et de protection des mineurs (PMPM) s'agissant des infractions spécifiques VSBG ;
- Réunions intermédiaires de validation des constats et recommandations avec les acteurs judiciaires, sur sites et en administration centrale ;
- Atelier national de restitution et validation de l'étude.

*Pour l'étude menée sur les trois sites d'observation, il a été tenu compte des registres et répertoires concernant l'activité du TPI du chef-lieu mais également, lors de l'examen des Cour d'appel (CA), des données relatives aux juridictions dites périphériques.

Pour mémoire, la carte judiciaire nationale est jointe en Annexe 1.

Nous précisons que les ressorts des sites de CA d'étude comprennent les juridictions de chef-lieu et les juridictions dites périphériques suivantes :

| CA Antananarivo |
|---|
| TPI Antananarivo |
| TPI Antsirabe |
| TPI Miarinarivo |
| TPI Tsiroanomandidy |
| TPI Ambatolampy |
| TPI Ankazobe |

| CA Toliara |
|---|
| TPI Toliara |
| TPI Betroka |
| TPI Tolagnaro (Fort-Dauphin) |
| TPI Miandrivazo |
| TPI Ambovombe |
| TPI Morondava |
| TPI Ankazoabo-sud |
| TPI Ampanihy |

| CA Antsiranana |
|---|
| TPI Antsiranana |
| TPI Ambanja |
| TPI Antalaha |
| TPI Nosy Be |

## 2.2. CHRONOGRAMME DE L'ÉTUDE

La consultation, d'une durée de 30 jours, s'est tenue selon le programme suivant (voir le chronogramme détaillé en Annexe 2 :

- Semaines du 20 octobre et du 10 novembre 2014 : analyse documentaire, étude dans les services centraux et visites sur le site CA-TPI Antananarivo ;
- Semaines du 27 octobre et du 3 novembre : visites sur les sites CA-TPI Toliara et CA-TPI Antsiranana ;
- Semaines du 18 et du 24 novembre : atelier national de restitution de l'étude et rédaction du rapport final.

# 3. DIAGNOSTIC ET RECOMMANDATIONS SUR LES MÉCANISMES DE SUIVI DE L'ACCÈS A LA JUSTICE PÉNALE

## 3.1. LA COLLECTE DES DONNÉES RELATIVES A L'ACCÈS A LA JUSTICE PÉNALE PAR LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE

### 3.1.1. Activité pénale générale

**a) Les directives du Ministère de la Justice**

La circulaire nr. 4 du 20 Juillet 1967 du Ministère de la Justice dont l'objet est « calendrier des états et pièces périodiques » prévoit, s'agissant des procédures pénales visées par la présente consultation, un calendrier pour les juridictions comme suit :

- Etats mensuel des parquets des TPI ;

- Etats bimestriels des TPI/siège (instruction, juge des enfants) ;

- Rapports annuels avec pièces pour les parquets des TPI et pour les TPI/siège (instruction, mineurs, correctionnel, grand correctionnel et criminel spécial) ;

- Rapport annuels avec pièces pour les Cours d'appel siège et parquet général (incluant les états des sessions de cour criminelle ordinaire).

Sur la base de cette circulaire, des modèles d'états et pièces périodiques types ont été fournis aux juridictions (imprimés chaque année par l'Imprimerie Nationale mais, en cas de pénurie, les juridictions établissent et reproduisent des états et pièces périodiques sur le modèle).

Le respect des dispositions de cette circulaire est essentiel pour que le MINJUS puisse exercer son contrôle de l'activité des juridictions et justifier de l'utilisation des crédits de fonctionnement alloués par le Département des Finances; enfin, ces états et pièces périodiques assoient la donnée statistique du MINJUS vis-à-vis des partenaires nationaux et internationaux.

Le service destinataire de l'ensemble de ces rapports et états/pièces périodiques est le service des statistiques des juridictions (SSJ), au sein de la direction du contrôle du fonctionnement des juridictions (DCFJ) qui est une direction de la direction générale des affaires judiciaires, des études et des réformes (DGAJER) du MINJUS.

D'autres services du MINJUS sont intéressés par les rapports annuels et états/pièces périodiques transmises au SSJ ; il s'agit de :

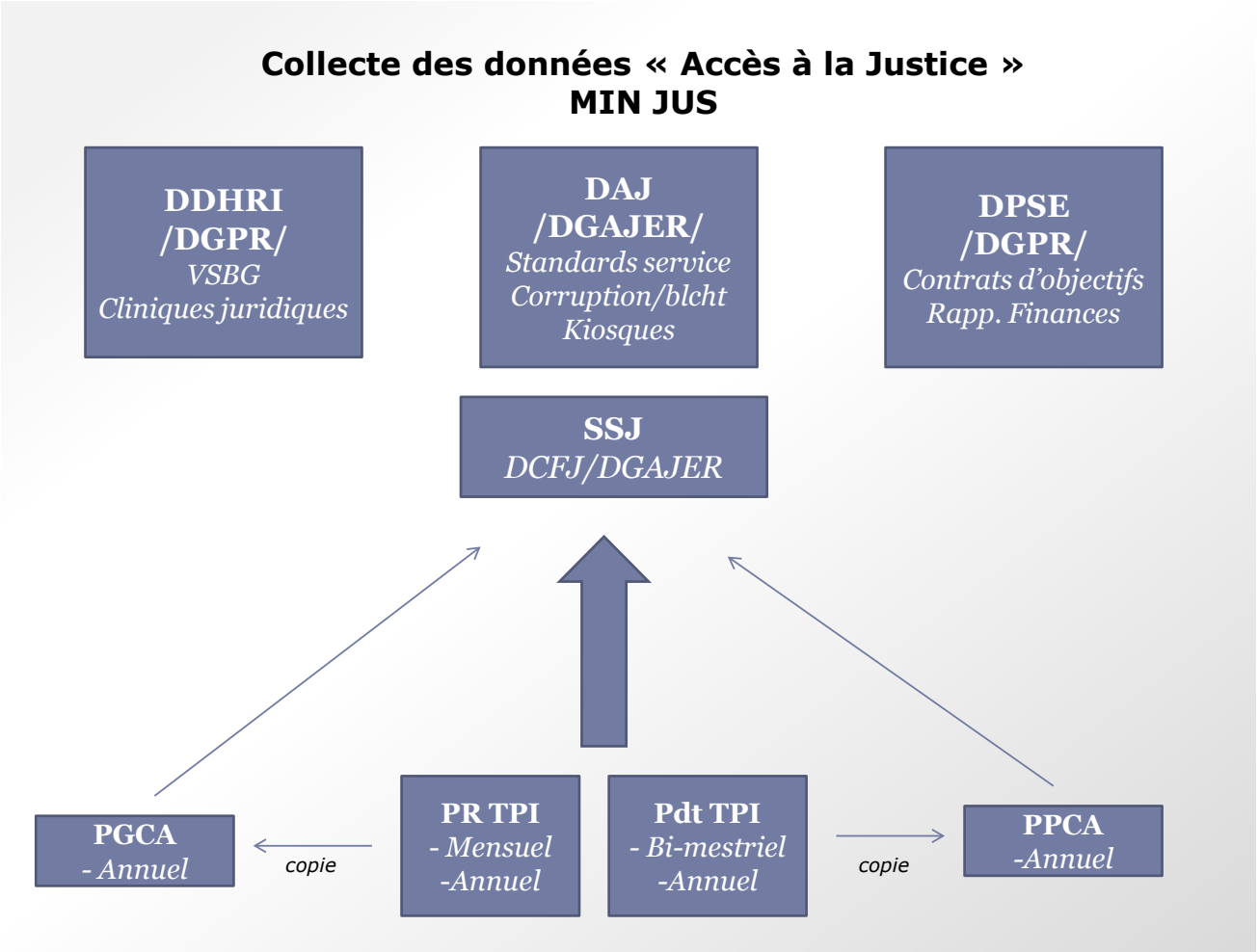
- la direction de l'administration des juridictions (DAJ), autre direction de la DGAJER, notamment quant au suivi de certaines infractions : corruption, blanchiment du produit du crime;

- la direction des programmes et du suivi-évaluation (DPSE), direction de la direction générale des programmes et des ressources (DGPR), pour l'établissement des rapports financiers et pour le suivi des contrats d'objectifs avec les juridictions,

- la direction des droits humains et des relations internationales (DDHRI), autre direction de la DGPR, pour le suivi spécifique des VSBG.

L'analyse des rapports/états/pièces par le SSJ donne lieu à la rédaction d'états récapitulatifs annuels globalisant les données de toutes les juridictions, et à l'émission par le service d'audit et d'exploitation des données (SAE) de lettres de commentaires lorsque des difficultés particulières sont notées dans les états/pièces/rapports communiqués par la juridiction.

La transmission de ces états/pièces/rapports des juridictions vers l'administration centrale peut être schématisée comme suit.




**b) le diagnostic**

***i. Au niveau central***

Tout d'abord, sur le plan quantitatif, à la date du démarrage des travaux de la consultation, le 20 octobre 2014, seuls 22 rapports annuels de TPI pour l'année 2013 avaient été réceptionnés par le MINJUS, siège et parquet confondus, soit 23% des rapports à envoyer.

Aucun rapport 2013 de CA n'était alors disponible.

Il est à noter que la carte judiciaire de Madagascar comporte six CA et quarante TPI. (Annexe 1). S'agissant des TPI, ci-dessous la liste des rapports annuels 2013 parvenus au MINJUS à la date indiquée :

| Toliara | Antananarivo | Fianarantsoa |
|---|---|---|
| TPI – parquet<br>Ambovombe<br>Ankazoabo-sud<br>Morombe<br>Morondava<br>Miandrivazo | TPI- parquet<br>Tsiroamandidy<br>Ankazobe<br>Antsirabe<br>Miarinarivo | TPI - parquet<br>Fianarantsoa<br>Mananjary |
| TPI- siège<br>Morombe<br>Ampanihy | TPI- siège<br>Ankazobe | TPI- siège<br>Fianarantsoa |
| **Antsiranana** | **Toamasina** | **Mahajunga** |
| TPI- parquet<br>Ambanja<br>Nosy-Be<br>Antsiranana | TPI- parquet<br>Ambatondrazaka<br>Vatomandry<br>TPI – siège<br>Moramanga<br>Maroantsetra | Néant |

Pour l'année 2012, 26 rapports TPI parquet/siège et CA parquet général/ siège ont été envoyés au MINJUS soit 28% des rapports à envoyer. Seuls trois rapports de CA avaient été réceptionnés à savoir : parquet général d'Antsiranana, parquet général de Mahajanga, parquet général de Toliara.

Ces données ont pu être établies par l'addition des rapports annuels stockés dans les diverses directions du MINJUS : il a été constaté un fléchage non coordonné des rapports qui parviennent dans les différentes directions intéressées du MINJUS et qui, au lieu d'être réceptionnés par le SSJ demeurent dans celles-ci sans qu'aucun double ne soit adressé au SSJ.

Selon la circulaire, plusieurs tableaux statistiques sur la justice pénale doivent être adressés par :

- le parquet des TPI : nomenclatures 425 (police judiciaire - PJ), 426 (infractions classées/poursuites), 427 (exécution des peines - EP), 430 (simple police), 431 (détention préventive - DP), 442 (cour criminelle spéciale - CCS), 443 (cour criminelle ordinaire - CCO) ;

- le siège des TPI : nomenclatures 428 (instruction), 429 (correctionnelle), 430 (simple police), 432 – 434- 435- 436 (mineurs) ;

- le parquet général des CA : nomenclature 443 (CCO) ;

- le siège des CA : nomenclatures 438 (correctionnels et simple police), 439 (appels), 440 (chambre d'accusation).

Nombre de ces nomenclatures de tableaux statistiques ne sont pourtant pas transmises par les juridictions, ce qui ne permet donc pas une analyse complète par le SSJ et le SAE.

Par ailleurs, lors de nos visites sur sites, il apparaissait que les CA des trois sites étudiés avaient toutes transmis leurs rapports annuels siège et parquet général 2013 et 2012, à l'exclusion du parquet général d'Antananarivo. Cette donnée, non conforme avec nos constats au MINJUS, confirmait des problèmes réels d'aiguillage des rapports au sein du MINJUS.

Enfin, l'absence totale de rapports annuels du TPI Antananarivo siège et parquet (contrairement aux états mensuels du parquet et bimestriels du siège du TPI régulièrement adressés), et le TPI d'Antananarivo concentrant la moitié des affaires judiciaires du pays, pose le problème de la non-exhaustivité de la statistique pénale centralisée par le MIN JUS.

Ainsi, l'état récapitulatif annuel dressé par le SSJ, comportant plus de 20 tableaux de synthèse, n'est pas exhaustif faute de transmission de certaines nomenclatures de tableaux par les juridictions, voire faute de toute transmission d'états et pièces pour certains TPI et CA.

Cet état récapitulatif annuel, consulté par les administrations et les partenaires du MINJUS, ne permet actuellement pas de dresser la situation de l'activité pénale sur l'ensemble des juridictions du territoire national, ni même sur les seuls trois sites étudiés.

***ii. Au niveau local***

A défaut d'informatisation des juridictions des trois sites d'étude, les tableaux statistiques adressés par les juridictions relèvent d'un comptage manuel effectué par les chefs de greffe et de secrétariats des parquets/parquets généraux des TPI/CA sur la base des registres et répertoires, tout au long de la procédure pénale, notamment :

- au parquet TPI: registres des plaintes, des classements sans suite, des transmissions ;

- au siège TPI : répertoire des jugements, registre de l'exécution des peines (EP) ;

- au parquet général CA : registre des déclarations d'appel, des dossiers transmis ;

- au siège CA : répertoire des arrêts.

La bonne tenue de ces répertoires, sur l'ensemble des juridictions des trois sites observés, ne pose pas de difficulté et permet un comptage manuel laborieux mais raisonnablement fiable sur le plan quantitatif en l'absence d'informatisation de la chaîne pénale. L'informatisation doit quand même être accélérée, en particulier pour les grandes juridictions telles que le TPI Antananarivo; à cet égard il a été recommandé au parquet du TPI Antananarivo d'utiliser son équipement informatique destiné à la permanence pénale (traitement en temps réel - TTR) pour l'enregistrement de toutes les procédures entrantes au bureau d'ordre, afin d'engager l'informatisation du rôle pénal (RP).

En revanche, sur le plan qualitatif, le problème majeur de la collecte de ces données par les juridictions réside dans le caractère partiellement inadapté des tableaux à une statistique moderne de la justice pénale. En effet, élaborés en 1967, ceux-ci ont deux défauts majeurs :

- la désuétude ou insignifiance en gravité ou volume de certaines infractions comptabilisées (usure, vagabondages) tandis que ne sont en revanche pas visées les infractions significatives de la criminalité actuelle à Madagascar, notamment : vols à main armée, kidnapping, corruption et blanchiment du produit du crime ; en outre, les délits et crimes de mœurs commis sur mineurs ne sont pas spécifiés ;

- le caractère réduit, qui confine à l'erreur statistique, des données actuelle sur l'activité pénale qui se limitent au nombre de jugements ou arrêts rendus, sans quantifier le nombre de jugements ou arrêts frappés (« couchés ») ni ensuite, parmi ceux-ci le nombre de jugements ou arrêts ayant fait l'objet des pièces d'exécution nécessaires à l'exécution de la décision.

Conséquence : L'évaluation de la « performance » de l'activité pénale et donc de l'accès à la justice pénale est erroné, l'examen des répertoires et registres dans les trois sites d'étude ayant révélé un taux d'inexécution des décisions pénales sans mandat de dépôt (MD) préalable de 70% à 100%, même lorsqu'il s'agit de décisions contradictoires (quant aux décisions par défaut, elles ne sont pas signifiées, et ce à 100%). Seules les procédures dans lesquelles une DP avait été ordonnée sont exécutées dans la suite du jugement, le condamné demeurant en prison.

Ceci encourage le recours à la DP, en contradiction avec les droits humains et les principes généraux de la procédure pénale : principes de la présomption d'innocence de la liberté / exception de la DP.

***c) Nos recommandations***

**Deux rapports d'étude ont déjà été produits sur la statistique du MINJUS.**

Le premier daté d'octobre 2005 (consultation courte) a été effectué par Madame Nicole Cadenel, chef du service statistique du MINJUS français, sur mission française. Le second daté de février 2007 (durée des travaux : 12 mois) a été réalisé par M. Rasoloarisoa Andrifarany Angelo, statisticien malgache, sur financement du Projet de Gouvernance et Développement Institutionnel (PGDI). L'un et l'autre incitent à la simplification des cadres statistiques de 1967 (suppression de certaines données), à la réduction de la fréquence à une transmission trimestrielle des états et pièces périodiques, et ont formulé des propositions de redressement / comblement des statistiques manquantes ou erronées pour les états récapitulatifs nationaux annuels. Enfin, la prise en compte d'indicateurs de performance dans les nomenclatures a été suggérée.

Il sera intéressant pour le MINJUS de revoir ces rapports dans le cadre d'une réforme des cadres statistiques, laquelle apparaît nécessaire.

Notre analyse a intégré ces documents et souligne la vocation première de la statistique du MINJUS relativement à l'accès à la justice pénale : celle-ci doit être utile au MINJUS et aux juridictions en ce qu'elle doit révéler les nœuds, goulots d'étranglement, dysfonctionnements, et in fine la réalité de l'activité judiciaire pénale et donc de l'accès à cette justice. A l'heure actuelle, seules les nomenclatures de 1967 sont en vigueur. Si, en complément, le MINJUS a pris le soin de solliciter des données complémentaires ponctuelles aux juridictions (renseignements sur le nombre de jugements « couchés », sur le nombre de procédures de corruption ou blanchiment) sur des tableaux distincts, cette méthode s'avère peu efficace auprès des juridictions (cf. lettres de rappels restées infructueuses, caractère exceptionnel des états complémentaires adressés) et a le défaut de solliciter des compléments adressés à plusieurs directions distinctes du MINJUS.

**Nos recommandations sont les suivantes :**

**- moderniser les nomenclatures statistiques TPI et CA concernant la comptabilisation des infractions criminelles et délictuelles, en précisant certaines qualifications :**

Pour les coups et blessures volontaires (CBV) :

- CBV sur les femmes
- CBV sur les mineurs
- traite
- traite de mineurs

Pour les crimes et délits de mœurs :

- tourisme sexuel
- crimes de mœurs sur mineurs
- délits de mœurs sur mineurs

Ajout de certaines infractions graves :

- vol à main armée, kidnapping, corruption, blanchiment, infractions minières, infractions douanières

Suppression de certaines infractions non significatives :

- usure, vagabondages, destructions de récoltes, infractions correctionnelles relatives à l'assurance automobile, infractions à la législation sur les chèques, usure
- regrouper tous les délits de presse

**- ajouter les statistiques pénales des OMP (officiers du ministère public - tribunaux des sous-préfectures)**

**- supprimer l'incohérence existante entre les nomenclatures siège et parquet TPI/CA s'agissant des « décisions réputées contradictoires »**

- Ajouter une colonne spécifique pour les « décisions réputées contradictoires » au lieu de les grouper, comme c'est le cas actuellement, selon les cadres statistiques aux « décisions contradictoires » ou aux « décisions par défaut » ;

**- Intégrer les indicateurs d'effectivité/efficacité de la décision pénale car une décision pénale prononcée mais non exécutée revient à l'absence de décision pénale.**

Ajouter dans les nomenclatures siège TPI et siège CA :

- le nombre de jugements frappés (« couchés ») = (possible par comptage manuel dès lors que la mention « couché » est apparente dans le répertoire des jugements)
- le nombre de jugements dont les pièces d'exécution ont été transmises

Ajouter dans les nomenclatures siège CA :

- le nombre d'arrêts frappés / « couchés »
- le nombre d'arrêts dont les pièces d'exécution ont été transmises

**- assurer l'effectivité de la transmission des états, pièces périodiques et rapports par les juridictions vers le MINJUS en renforçant les services dans les juridictions.**

- renforcement des effectifs et capacités statistiques, création le cas échéant de cellules statistiques au niveau des juridictions, notamment les plus grandes
- effectuer un contrôle de cohérence, au niveau de la juridiction, dans les données transmises par le siège et le parquet (valorisation d'une analyse pro-active, et non d'un simple enregistrement des données)

- **assurer l'effectivité de la transmission des états, pièces périodiques et rapports par les juridictions vers le MINJUS en renforçant le service central dédié.**

- rappel systématique et contrôle de suivi des juridictions hors délai
- sanction des chefs de juridiction négligents
- renforcement du service central dédié (effectifs, moyens), renforcement du contrôle de cohérence des données (recherche des incohérences, valeurs aberrantes et doublons, contrôle d'exhaustivité) et de l'interprétation du résultat.

- **améliorer le fléchage de ces transmissions et la coordination entre les services du MINJUS pour la réception et la compilation de ces états, pièces périodiques et rapports.**

- un seul service doit centraliser tous les états, pièces périodiques et rapports puis distribuer des copies d'exemplaires aux divers services de la chancellerie intéressés

**- plus généralement pour assurer l'exécution des décisions pénales**

- renforcer les moyens matériels et l'organisation des greffes dans les juridictions pour assurer la frappe des jugements et des pièces d'exécution ;
- assurer la transmission aux 6 destinataires des pièces d'exécution (PE), dont le casier judiciaire, les services « casier judiciaire » étant actuellement sans contenu faute de PE ;
- assurer la signification effective des condamnations pénales par défaut – le taux actuel de signification est quasi nul dans les sites étudiés ;
- intégrer la statistique du ratio « nombre de dossiers d'appels transmis»/ «nombre d'appels interjetés » pour limiter la prescription de l'action publique dans cette phase ;
- intégrer la statistique sur le nombre de dossiers de lutte contre la corruption (LC) traités.

**- plus généralement pour améliorer la qualité des enquêtes pénales**

- renforcer les moyens matériels et humains des services d'enquête PJ, police et gendarmerie et développer le TTR entre les OPJ et les OSPJ

### 3.1.2. Activité pénale spécifique des VSBG

**a) Les directives du Ministère de la Justice**

Dans la suite des études sur la mise en place de mécanismes de collecte de données sur les VSBG, et dans le cadre du projet de mise en œuvre des recommandations formalisées en 2011, le PNUD a soutenu le MINJUS dans la statistique spécifique des VSBG:

- dotation d'un équipement informatique complet pour les parquets des trois TPI d'étude ;
- dotation d'un équipement informatique complet pour les parquets généraux des trois CA d'étude.

L'objectif visé est la tenue de statistiques spécifiques, dans les 3 sites choisis, sur les VSBG –c'est-à-dire dont les victimes sont des femmes et/ou des mineurs-. Ces données doivent être adressées mensuellement à la DDHRI du MINJUS, ainsi qu'un état annuel.

Les agents chargés de cette collecte de données dans les juridictions (parquets/parquets généraux des trois sites) ont bénéficié d'une formation pour ce faire. En revanche, le logiciel de suivi qui était initialement prévu dans les trois sites (cf Guide d'utilisation du logiciel de base de données du mécanisme de suivi des VSBG & accès à la justice, qui a été remis aux personnes formées), n'a jamais été livré.

**b) Le diagnostic**

La plupart de ces équipements informatiques livrés sur les trois sites sont devenus hors d'état d'usage depuis leur installation en 2011 : à Antsiranana (TPI et CA) et à Toliara (CA). La tenue de ces statistiques VSBG spécifiques en a été affectée puisqu'elle a totalement cessé depuis lors, malgré la possibilité connue de tenir un registre manuel.

Seule l'expérience du parquet du TPI Antananarivo est un exemple réussi d'appropriation de ce mécanisme de suivi, qui peut être imité sur l'ensemble des 3 parquets de TPI et des 3 parquets généraux de CA étudiés. Au cours de la consultation, incitation a d'ores et déjà été faite en ce sens.

Le parquet du TPI Antananarivo tient des statistiques VSBG sur registre manuel et informatisé (sans logiciel cependant) et transmet ses données mensuellement et annuellement à la DDHRI du MINJUS, conformément aux directives.

Le registre manuel distingue les VSBG MIN (victimes mineures), les VBG MIN (victimes mineures), les VSBG MAJ (victimes majeures), les VBG MAJ (victimes majeures), les TORT MIN (actes de torture sur mineurs), les TORT MAJ (victimes majeures).

Nous avons relevé une autre bonne pratique : ces dossiers spécifiques sont « signalisés » au parquet puis tout au long de la procédure pénale par les mentions manuscrites apportées sur la chemise : VIOCO (Violence conjugale), VIOMIN (Violence sur mineur) et VIOSEX (Violence sexuelle).

Nous déplorons que la tenue de ces statistiques sur le site TPI/CA Antananarivo n'ait pas induit des relations entre le parquet TPI et le parquet général CA qui n'ont pas confronté/harmonisé leurs registres/tableaux de collecte. L'un et l'autre décrient par ailleurs leur difficulté à obtenir l'état des décisions rendues par le siège sur ces procédures VSBG.

Dans tous les sites de TPI et CA étudiés, nous avons analysé la collecte des données effectuée par les services OPJ, en particulier les PMPM.

Aucune homogénéité dans la collecte des données sur les VSBG et plus généralement sur les violences dont sont victimes les femmes ou les mineurs, n'est constatée ni encouragée entre les services OPJ du Ministère de la Sécurité Intérieure (MSI) et du Secrétariat d'Etat à la Gendarmerie (SEG). Les brigades de gendarmerie n'incluent pas encore ces statistiques spécifiques dans leurs nomenclatures. Cependant, la récente création d'une division pour la protection des mineurs et des femmes, à la DPJ du SEG permettra assurément de faire évoluer cette situation. S'agissant des statistiques du MSI sur les VSBG, l'existence de cadres statistiques modernisés et unifiés, particulièrement auprès des PMPM et l'existence d'un service central de la PMPM au sein de la DPJ du MSI, permettent la transmission de données régulières à l'administration centrale.

Malheureusement, bien que transmises au PR local, les données de la PMPM ne sont pas confrontées aux statistiques du parquet qui les classe sans analyse. Aucune transmission de ces données n'est assurée par le Procureur de la République (PR) vers le MINJUS qui pourrait pourtant les intégrer dans une statistique plus globale incluant l'ensemble de la chaîne pénale OPJ/ parquet/ parquet général.

**c) Nos recommandations**

- Eriger en modèle le système de signalisation des dossiers VIOCO / VIOSEX / VIOMIN (en toutes lettres) institué par le parquet du TPI Antananarivo tout au long de la procédure ;
- Eriger en modèle le système de collecte des données VSBG du parquet du TPI Antananarivo pour l'ensemble des sites TPI et CA étudiés puis, à terme, pour tous les TPI et CA du pays, et ce tant pour les états mensuels que pour le rapport annuel ;
- Intégrer dans les états et rapports des parquets TPI les états mensuels communiqués par les PMPM qui seront ainsi transmis au MINJUS, assortis de commentaires, en même temps que les états VSBG du parquet ;
- Assurer le suivi des procédures VSBG en lien avec le siège TPI et CA ;
- Assurer un contrôle de cohérence entre les données du siège et du parquet de la juridiction avant envoi des statistiques au MINJUS (en créant un service dédié centralisateur unique, sans diversifier les destinataires).

**RAPPORT D'ACTIVITE ANNUELLE CONCERNANT LES VIOLENCES SEXUELLES ET BASEES SUR LE GENRE :** du mois de **Janvier au décembre 2013**

| TYPES DE VIOLENCES | NOMBRE DES DOSSIERS ENREGISTRES |
|---|---|
| VIOLENCES CONJUGALES | 193 |
| VIOLENCES SEXUELLES ET BASEES SUR LE GENRE MINEURS | 348 |
| VIOLENCES BASEES SUR LE GENRE MINEURS | 100 |
| VIOLENCES SEXUELLES ET BASEES SUR LE GENRE MAJEURES | 43 |
| VIOLENCES BASEES SUR LE GENRE MAJEURES | 03 |
| TORTURES ENVERS LES MINEURS | 05 |
| TORTURES ENVERS LES MAJEURS | 01 |
| TOTAL..... | **693** |
| DOSSIERS CLASSES SANS SUITE | 140 |
| NOMBRE DE DOSSIERS TRAITES | **553** |

Fait au Parquet le 24 Octobre 2014
LE PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE,

RAKOTOLINA Yves Hugues

**TABLEAU RECAPITULATIF DU MOIS DE SEPTEMBRE 2014 SUR LES VIOLENCES BASEES SUR LE GENRE**

| TYPES DE VIOLENCES | NOMBRE DE DOSSIERS |
|---|---|
| MALTRAITANCE DES ENFANTS | 41 |
| LES PIRES FORMES DE TRAVAIL POUR LES ENFANTS | 00 |
| VIOLENCES SEXUELLES ET BASIES SUR LE GENRE | 15 |
| AUTRES VIOLENCES A CARACTERE PENAL | 33 |
| AUTRES VIOLENCES A CARACTERE CIVIL | 00 |
| DOSSIERS CLASSES SANS SUITE APRES ARRANGEMENT A L'AMIABLE OU DESISTEMENT | 13 |
| DOSSIERS TRAITES | 76 |

Antananarivo, le 03 Octobre 2014

LE PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE,

RAJOELINA Yves Hugues

**1- MALTRAITANCE DES ENFANTS**

| INFRACTIONS | SEPTEMBRE |
|---|---|
| COUPS ET BLESSURES VOLONTAIRES | 10 |
| VIOLENCES PSYCHOLOGIQUE ET EMOTIONNELLE | 00 |
| GROSSESSE PRECOCE | 00 |
| EXPLOITATION SEXUELLE | 00 |
| INCESTE | 04 |
| VIOL | 09 |
| PROSTITUTION ENFANTINE, PEDOPHILIE | 01 |
| MARIAGE PRECOCE | 00 |
| TRAFIC D'ENFANT | 00 |
| ABANDON D'ENFANT | 00 |
| MAUVAIS TRAITEMENT D'ENFANT | 09 |
| ENLEVEMENT DE MINEUR | 03 |
| ATTENTAT A LA PUDEUR | 03 |
| VVF-MENACE | 01 |
| TORTURES | 01 |

**2-LES PIRES FORMES DE TRAVAIL POUR LES ENFANTS**

| INFRACTIONS | SEPTEMBRE |
|---|---|
| TRAVAIL DANS LES CARRIERES ET SITES MINIERS | 00 |
| TRAVAIL DANS DES SITUATIONS OU CONDITIONS DANGEREUSES SUR LE DEVELOPPEMENT DES ENFANTS | 00 |
| AGRICULTURE, PECHE PRESENTANT UN DANGER | 00 |
| TRAVAIL DOMESTIQUE | 00 |
| AUTRES (usurpation de fonction) | 01 |

### 3-VIOLENCES SEXUELLES BASEES SUR LE GENRE

| INFRACTIONS | SEPTEMBRE |
|---|---|
| VIOL | 01 |
| AGRESSION SEXUELLE (exploitation sexuelle) | 00 |
| AGRESSION PHYSIQUE | 00 |
| MARIAGE FORCE | 00 |
| DENI DE RESSOURCES ET D'OPPORTUNITES OU DE SERVICE | 00 |
| VIOLENCE PSYCHOLOGIQUE ET EMOTIONNELLE | 00 |
| AUTRE QUE VBG- ADULTERE | 10 |
| ATTENTAT A LA PUDEUR | 00 |
| VVF, MENACE | 04 |
| TORTURES | 00 |

### 4-AUTRES VIOLATIONS A CARACTERE PENAL

| INFRACTIONS | SEPTEMBRE |
|---|---|
| DIFFAMATIONS | 00 |
| CONSOMMATION DE CHANVRES ET DE STUPEFIANTS | 00 |
| VOL ET VOL AGGRAVE | 00 |
| COUPS ET BLESSURES VOLONTAIRE ET INVOLONTAIRES | 12 |
| HOMICIDE VOLONTAIRES ET INVOLONTAIRES | 00 |
| MENACES ET VOIES DE FAIT | 00 |
| FAUX ET USAGE DE FAUX | 00 |
| DETOURNEMENT DE MINEUR | 14 |
| NON PAIEMENT DE PENSION ALIMENTAIRE | 01 |
| AUTRES (abandon de famille) | 05 |

### 5-AUTRES VIOLATIONS A CARACTERE CIVIL

| INFRACTIONS | SEPTEMBRE |
|---|---|
| LITIGE FONCIER | 00 |
| CONFLIT D'HERITAGE | 00 |
| NON PAIEMENT DE CREANCES | 00 |
| NON PAIEMENT DE LOYER | 00 |
| AUTRES | 00 |

1- Fournir les données sur les indicateurs suivants:

| | |
|---|---|
| Nombre de plaintes instruites par type de violation | 10 |
| Nombre de plaintes traitées par type de VBG | - |
| Nombre de plaintes traitées par type de vulnérabilité des victimes | 06 |
| % d'affaires traitées par catégories de référant (CJ, Fokontany, CECJ, Parquet) | 0,2 % |
| % d'affaires clôturées et déférées au Parquet | 1,2 % |
| % d'affaires VBG clôturées et déférées au Parquet | |

2- Nombre des cas de violences conjugales:

| | |
|---|---|
| Viol | - |
| Adultère | - |
| Abandon de famille ou de foyer | - |
| CBV contre l'épouse ou l'époux (concubin) | - |
| Mauvais traitements (Enlevement d'enfant) | 01 |
| Menace | - |
| VVF | - |
| Non-exécution d'une décision judiciaire | - |

3- Nombre des cas de violences envers les mineurs:

| | |
|---|---|
| Inceste | - |
| CBV | - |
| VVF | - |
| Menaces | - |
| Mauvais traitements | 02 |
| Incitation à la débauche | - |
| Embauche d'un mineur | - |

4- Nombre des cas de violences à l'égard des femmes :

| | |
|---|---|
| Viol | |
| CBV | 01 |
| Mauvais traitements | - |
| Menace | - |
| VVF | 01 |

5- Nombre des cas de délinquants mineurs :

| | |
|---|---|
| Nombre des cas de délinquants mineurs | 02 . |

Rapport Annuel 2013 . PAGE 1. PMPM Toliara -

**CANEVAS TYPE I DE RAPPORT D'ACTIVITES**

## I-INFRACTIONS RELEVANT DE LA DIRECTION DE LA POLICE JUDICIAIRE

| I-CRIMES ET DES DELITS CONTRE LA PAIX PUBLIQUE | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| INFRACTIONS | AFFAIRES | | | MISE EN CAUSE | | | | | | | | |
| | | | | MAJEURS | | | | MINEURS | | | | |
| | Reçues | traitées | instances | HOMMES | | FEMMES | | HOMMES | | FEMMES | | |
| | | | | M.D | L.P | M.D | L.P | M.D | L.P | | M.D | L.P |
| I11-Forfaiture | | | | | | | | | | | | |
| I12- Violation de domicile | | | | | | | | | | | | |
| I13- Autres | | | | | | | | | | | | |
| S/TOTAL | | | | | | | | | | | | |
| I21- Rébellion | | | | | | | | | | | | |
| I22- Résistance à l'exécution des décision des juridictions | | | | | | | | | | | | |
| I23- Outrage | | | | | | | | | | | | |
| I24- Violence contre agent force publique | | | | | | | | | | | | |
| I25-Evasion | | | | | | | | | | | | |
| I26-Bris de scellés | | | | | | | | | | | | |
| I27-Usurpation | | | | | | | | | | | | |
| I28-Autres | | | | | | | | | | | | |
| S/TOTAL | | | | | | | | | | | | |
| I31-Association de malfaiteurs | | | | | | | | | | | | |
| I32-Recel de malfaiteurs | | | | | | | | | | | | |
| I33-Autres | | | | | | | | | | | | |
| S/TOTAL | | | | | | | | | | | | |
| I41-MEURTRE | | | | | | | | | | | | |
| I411-Homicide involontaire | | | | | | | | | | | | |
| I412-Meurtre simple | | | | | | | | | | | | |
| I413-Meurtre aggravé | | | | | | | | | | | | |
| I414-Autres | | | | | | | | | | | | |
| I42-MENACE DE MORT | 03 | 03 | | 02 | 01 | | | | | | | |
| I421-Menace sans condition | | | | | | | | | | | | |
| I422-Menace avec condition | | | | | | | | | | | | |
| I423-Autres VVF | 01 | 01 | 01 | | | | | | | | | |
| S/TOTAL | 04 | 04 | 01 | 02 | 01 | | | | | | | |
| I51-CBV | 08 | 08 | 03 | 01 | 02 | | | | | | | |
| I52-Coups mortels | | | | | | | | | | | | |
| I53-Castration, mutilation | | | | | | | | | | | | |
| I54-Autres CBI | 01 | 01 | | | | | 01 | | | | | |
| S/TOTAL | 09 | 09 | 05 | 01 | 02 | | 01 | | | | | |
| I61-Outrage public à la pudeur | | | | | | | | | | | | |
| I62-Attentat à la pudeur | 01 | 01 | | 01 | | | | | | | | |
| I63-Viol | 09 | 09 | | 02 | 04 | | 01 | 01 | | | | 01 |
| I64-Proxénétisme | | | | | | | | | | | | |
| I65-Adultère | 01 | 01 | | | | | 01 | | | | | |
| I66-Bigamie | | | | | | | | | | | | |
| I67-Inceste | | | | | | | | | | | | |
| I68-Abandon de famille | | | | | | | | | | | | |
| I69-Autres Sequestration | 02 | 02 | 01 | | 01 | | | | | | | |
| S/TOTAL | 13 | 13 | 01 | 03 | 05 | | 02 | 01 | | | | 01 |
| I70- Enlèvement d'enfant | 03 | 03 | 02 | 01 | | | | | | | | |
| I71-Pédophilie | | | | | | | | | | | | |
| I711-Mauvais traitement d'enfant | 01 | 01 | | | | | 01 | | | | | |
| I72-Supposition d'enfant | | | | | | | | | | | | |
| I73-Non représentation d'enfant | | | | | | | | | | | | |
| I74-Abandon d'enfant (Maltraitance) | 01 | 01 | | | | | 02 | | | | | |
| I75-Détournement de mineur | 07 | 07 | | 02 | 02 | | | | 03 | | | |
| I76-Abus des besoins d'un mineur | | | | | | | | | | | | |
| I77-Trafic d'enfant | | | | | | | | | | | | |
| S/TOTAL | 12 | 12 | 02 | 03 | 02 | | 03 | | 03 | | | |

**STATISTIQUE MENSUEL DANS LE CADRE DE LA POLICE DES MŒURS ET DE LA PROTECTION DES MINEURS DU 15 Septembre au 15 Octobre 2014**

| NATURE DE L'INFRACTION | REÇUES | TRAITES | INSTANCES | MAJEURS | | | | MINEURS | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | HOMME | | FEMME | | HOMME | | FEMME | |
| | | | | MD | LP | MD | LP | MD | LP | MD | LP |
| Détournement de Mineur | 05 | 05 | | | 04 | | 01 | 01 | | | |
| viol | | | | | | | | | | | |
| Maltraitance | 02 | 02 | 01 | | | | 01 | | | | |
| Abandon d'enfant | | | | | | | | | | | |
| Abandon de famille | | | | | | | | | | | |
| Disparition d'enfant | | | | | | | | | | | |
| Inceste | | | | | | | | | | | |
| Incitation de mineur à La débauche | | | | | | | | | | | |
| Tentative de viol | | | | | | | | | | | |
| Fugue | | | | | | | | | | | |
| Outrage Publique à la La pudeur | | | | | | | | | | | |
| Menace verbal de mort et VVF | | | | | | | | | | | |
| Enlèvement d'enfant | | | | | | | | | | | |
| Empoisonnement | | | | | | | | | | | |
| Vol | | | | | | | | | | | |
| Trafic d'enfant | | | | | | | | | | | |
| Violence envers les femmes | | | | | | | | | | | |
| CBV | 02 | 01 | | 01 | | | | | | | |
| Harcèlement sexuel | | | | | | | | | | | |
| Demande de l'ordonnance de garde de l'enfant | 02 | 02 | | | | | | | | | |
| Tourisme sexuelle | | | | | | | | | | | |
| Resistance opposé de Mauvaise fois | | | | | | | | | | | |
| Travail des enfants | | | | | | | | | | | |
| Attenta à la pudeur | | | | | | | | | | | |
| Adultère | | | | | | | | | | | |
| **TOTAL** | **14** | **10** | **01** | **01** | **04** | | **02** | **01** | | | |

Antsiranana, le 15 Octobre 2014

LE CHEF DE DIVISION DE LA POLICE DES MŒURS ET DE LA PROTECTION DES MINEURS

BARAKA Victoire
Officier Principal de Police

Les statistiques annuelles des PMPM sont établies selon un canevas national ; celui-ci est utilisé par toutes les unités de police et par la DPJ de l'administration centrale qui compile les données adressées par les unités. Ce canevas est conforme aux attentes pour le suivi des VSBG ; il est quand même conseillé –d'ajouter les violences conjugales, actuellement non prises en compte dans le canevas DPJ MSI. Les nomenclatures des statistiques pénales générales du MINJUS pourraient s'inspirer de ce canevas qui comporte les VSBG ainsi que toutes les violences sur les mineurs, outre les infractions de kidnapping, vol à main armée, corruption, blanchiment, comme nos recommandations y incitent pour les cadres statistiques MINJUS.

S'agissant des statistiques du SEG (depuis les brigades territoriales jusqu'à l'administration centrale), celles-ci ne spécifient pas les infractions selon les victimes (femmes, mineurs). Le DPJ du SEG est favorable à une harmonisation des statistiques MSI, SEG, MINJUS pour une meilleure analyse et suggère, in fine, une codification commune des infractions (type Code NATINF français) pour la clarté des qualifications, qui sera particulièrement utile lors de l'informatisation de la chaîne pénale.

# 3.2. LA COLLECTE DES DONNEES PAR LES AUTRES ACTEURS DE L'ACCES A LA JUSTICE PENALE

## 3.2.1. Les personnels judiciaires et professions judiciaires

**a) Les kiosques d'informations juridiques (KIJ)**

**i. Les directives du Ministère de la Justice**

Les kiosques d'accueil et d'information juridique ont été créés dans le cadre de la politique générale du MINJUS de lutte contre les rabatteurs au sein et aux abords des juridictions. Les kiosques existent auprès de chaque TPI et chaque CA.

Ils sont régis par le « Guide sur les normes de comportement des agents de kiosque d'accueil et d'informations juridiques auprès des cours et tribunaux », lequel prévoit que :

« Les principaux rôles des agents de kiosque consistent :

- à orienter les justiciables ;
- à leur indiquer l'emplacement des bureaux ou des salles d'audience
- à leur montrer des modèles d'actes affichés ;
- à les informer du montant des provisions en matière civile ou commerciale ;
- à les informer des jours et heures d'audience des différents responsables.

Ils doivent s'abstenir :

- de prendre connaissance du fond du dossier ;
- de donner leur point de vue ;
- de faire ingérence dans le cours normal d'une procédure.

Ils ne doivent en aucun cas :

- exercer la fonction de conseiller juridique, greffier, avocat ou huissier de justice ;
- se permettre de faire part d'une relation privilégiée avec les acteurs de la justice.

Afin d'éviter toute suspicion, les justiciables ne pourront rester à l'intérieur du kiosque d'information que pendant une durée raisonnable. »

Dans les conditions ainsi prévues, le rôle des KIJ est clair et complémentaire aux structures juridiques et de conseil par ailleurs mises en place.

L'activité des KIJ fait l'objet d'un rapport statistique mensuel, établi sur la base du canevas réalisé par le MINJUS (circulaire 018/2011), adressé au MINJUS.

**ii. Le diagnostic**

La visite des KIJ dans les trois sites d'étude, TPI et CA, a permis de constater des fonctionnements parfois dissemblables, malgré le Guide très clair sus-énoncé.

A Antananarivo (TPI et CA), le KIJ offre une orientation complète avec un tableau de 18 modèles de formulaires que peuvent recopier les justiciables sur un tableau d'affichage, ce qui est une excellente application de la vocation du KIJ.

En revanche, aucun tableau d'affichage n'est présent dans les autres sites étudiés.

Le Guide est consultable par les justiciables au KIJ du TPI Toliara, ce qui est une bonne pratique, à développer.

S'agissant de la nature des renseignements fournis et de leur statistique, le KIJ du TPI Antsiranana est le seul à ne pas indiquer dans son registre le nom des justiciables qui se présentent, ce qui empêche tout contrôle ultérieur, et à ne pas tenir la statistique mensuelle.

COUR D'APPEL DE
TOLIARA

Toliara, le 01 Octobre 2014

RAPPORT D'ACTIVITES
DU
KIOSQUE D'INFORMATION JURIDIQUE
Mois de SEPTEMBRE
Année: 2014

| NATURE DE L'AFFAIRE | OBJET DE LA VISITE | HOMMES | FEMMES | TOTAL | % |
|---|---|---|---|---|---|
| CIVILE | Litiges fonciers (prescription acquisitive, duplicata titre,prénotation,expulsion,....) | 06 | 03 | 09 | 40,9 |
| | Succession, partage, acte de notoriété, testament,..... | | | | |
| | Homologation d'actes (acte de vente, partage, notoriété....) | | | | |
| | Annulation d'actes | | | | |
| | Adoption, action en recherche ou en désaveu de paternité,.... | | | | |
| | Divorce | | | | |
| | Autorité parentale, délégation parentale | | | | |
| | Garde d'enfant | | | | |
| | Contribution aux charges du ménage, pension alimentaire | | | | |
| | Ordonnance sur requête ( pension, vente de bien, tutelle,....) | | | | |
| | Jugement supplétif ( de naissance, de décès,.....) | | | | |
| | Réctification d'acte de naissance | | | | |
| | Ordonnance pour autorisation de mariage | | | | |
| | Autorisation de mariage d'un mineur | | | | |
| | Référé ( saisie conservatoire,.....) | | | | |
| | Baux et loyer | | | | |
| | Convention de cession de part, de prêt,... | | | | |
| | Grosse de jugement en matière civile | 01 | 01 | 02 | 9,09 |
| | Opposition, appel, cassation en matière civile | | | | |
| PENALE | Plainte | | | | |
| | Plainte pour violence contre les femmes | | | | |
| | Plainte pour violence contre les enfants | | | | |
| | Désistement de plainte | | | | |
| | Demande de liberté provisoire | | | | |
| | Grosse de jugement en matière pénale | | | | |
| | Opposition, appel, cassation en matière pénale | | | | |
| COMMERCIALE | Litiges commerciaux | | | | |
| | Registre de commerce et de Société | | | | |
| | Dépôt de statut | | | | |
| | Dissolution de Société | | | | |
| | Légalisation d'un contrat de prêt (Banque, OTIV,....) | | | | |

| NATURE DE L'AFFAIRE | OBJET DE LA VISITE | HOMMES | FEMMES | TOTAL | % |
|---|---|---|---|---|---|
| COMMERCIALE | Grosse de jugement en matière commerciale | | | | |
| | Opposition, appel, cassation en matière commerciale | | | | |
| SOCIALE | Litiges de travail | | | | |
| | Bulletin de paie | | | | |
| | Cession sur salaire | | | | |
| | Grosse de jugement en matière sociale | | | | |
| | Opposition, appel, cassation en matière sociale | | | | |
| AUTRES | Casier judiciaire | | | | |
| | Attestation ou Certificat (nationalité,non faillite, propriété,....) | | | | |
| | Traduction, copie conforme d'acte | | | | |
| | Permis de visite de détenu | | | | |
| | Conseil juridique | | | | |
| | Auxiliaire de justice | | | | |
| | Suivi de dossier | 03 | 01 | 04 | 18,18 |
| | Livre de l'état civil | | | | |
| | Procuration | | | | |
| | Courriers | | | | |
| | Renseignement sur l'audience | | 04 | 04 | 18,18 |
| | Assistance judiciaire | | | | |
| DIVERS | Paiement de provision | 01 | | 01 | 4,54 |
| | Demande de notification | 01 | | 01 | 4,54 |
| | Visite de courtoisie | 01 | | 01 | 4,54 |
| TOTAL | | 13 | 09 | 22 | 100 |

TABLEAU RECAPITULATIF DU RAPPORT D'ACTIVITES

MOIS de SEPTEMBRE ANNEE: 2014

| NATURE DE L'AFFAIRE | HOMMES | FEMMES | TOTAL | % |
|---|---|---|---|---|
| CIVILE | 07 | 04 | 11 | 50 |
| PENALE | | | | |
| SOCIALE | | | | |
| COMMERCIALE | | | | |
| AUTRES | 03 | 05 | 08 | 36,36 |
| DIVERS | 03 | | 03 | 13,63 |
| TOTAL | 13 | 09 | 22 | 100 |

Les agents du Kiosque

Par: signature signature signature

RAZAFIMANDIMBY Tsiorintsoa NOROVOAHANGY Raphaël B. Brillant EMILIENNE

Visa:

Le Procureur Général de la Cour d'Appel Le Premier Président de la Cour d'Appel

TSABOTO Jacques Adolphe RAKOTONDRARIVO Lydien Anselme

Il est à déplorer que seul l'un des 6 KIJ observés (CA Antsiranana) oriente les justiciables vers la consultation gratuite mise en place par le Barreau. Or, l'interdiction pour les agents du KIJ de délivrer des conseils juridiques et d'avoir à connaître du dossier, commanderait l'orientation régulière et systématique des justiciables vers les consultations gratuites des avocats.

Ces mêmes KIJ méconnaissent le dispositif de l'assistance judiciaire (AJ) et des BAJ (bureaux de l'assistance judiciaire). Nous y reviendrons en b).

Enfin, aucune relation du KIJ vers les cliniques juridiques (TAZ) ou les CECJ n'a été décrite.

S'agissant des statistiques mensuelles adressées au MINJUS, aucun travail spécifique d'analyse n'est effectué, faute d'agent dédié à cette tâche : les données sont collectées par la DGAJER sans exhaustivité (certains KIJ ne transmettent pas de données) ni contrôle effectif.

### iii. Nos recommandations

En raison de l'importance majeure du positionnement des KIJ, première porte d'entrée d'accès du justiciable dans l'enceinte de la Justice, un contrôle resserré du comportement des agents des KIJ apparaît nécessaire.

En effet, le risque demeure, sous couvert d'éliminer les rabatteurs extérieurs, que ce soient les agents eux-mêmes qui jouent le rôle de rabatteurs, en interne.

Par ailleurs, le rôle des KIJ dans l'accès à la justice des personnes vulnérables doit être développé.

C'est pourquoi, nos recommandations sont les suivantes :

**- Installer un tableau d'affichage pour les modèles de formulaires des KIJ des TPI**

**- Afficher dans les KIJ le Guide sur les normes de comportement des agents des KIJ**

**- Renforcer le contrôle des KIJ par les chefs de juridictions**

- contrôle de la bonne tenue du registre
- contrôle du respect du Guide : absence d'allers-venues dans les services avec les justiciables, délai raisonnable d'entretien dans les KIJ
- augmenter la rémunération de 150.000 AR mensuels des agents des KIJ

**- Développer le rôle–pivot des KIJ pour l'accès à la justice, notamment des personnes vulnérables**

- formation des KIJ à l'AJ et aux BAJ et modèles de formulaires de demande d'AJ
- sensibilisation des KIJ à l'existence des consultations gratuites des avocats
- connaissance par les KIJ du rôle des TAZ et CECJ

**- Développer la collecte des statistiques et leur analyse par le MINJUS**

- ciblage du service central dédié pour la réception des statistiques KIJ
- relance par ce service central des juridictions des KIJ n'ayant pas transmis leur statistique mensuelle afin de parvenir à 100% de réception
- analyse effective des données collectées par le service central

## b) Le bureau d'assistance judiciaire (BAJ)

### i. Les directives du Ministère de la Justice

L'assistance judiciaire a été instaurée par le décret 2009-970 du 14 juillet 2009, portant réglementation de l'assistance judiciaire, et est consacrée à l'article 13 de la Constitution de la IVe République de Madagascar.

L'article 1er du décret fixe le domaine de l'AJ qui est « applicable à :

- Tous les litiges portés devant les tribunaux civils, les juges de référés, la chambre du conseil, les tribunaux de commerce, les tribunaux du travail, les cours d'appel, la Cour Suprême et aux parties civiles devant les juridictions de répression et d'instruction ;
- En dehors de tous litiges, aux actes de juridiction gracieuse et aux actes conservatoires ».

Et ce, « lorsque, à raison de l'insuffisance de leurs ressources, ces personnes, établissements et associations se trouvent dans l'impossibilité d'exercer leurs droits en justice, soit en demandant soit en défendant ».

« Le bénéfice de l'assistance judiciaire est prononcé par un bureau d'assistance judiciaire. Il est établi auprès des Tribunaux de Première Instance, des Cours d'Appel et de la Cour Suprême, des bureaux d'assistance judiciaire. » (Art.7 et 8)

Les effets quant aux frais sont prévus à l'art.31 : « Dans le cadre de la procédure d'assistance judiciaire, tous frais engagés par les magistrats, greffiers, avocats, auxiliaires de justice, experts et autres intervenants sont payés sur la caisse du Trésor Public conformément aux dispositions du Code Général des Impôts et du Décret portant sur les Frais de Justice Pénale et Assimilés. »

Par circulaire nr 10/2010, le MINJUS a rappelé l'exigence textuelle des BAJ auprès des juridictions et a fixé leur installation effective et fonctionnalité à la fin de l'année 2010.

### ii. Le diagnostic

Sur les trois sites d'étude, les BAJ ont été créés auprès de 3 juridictions sur 6, soit TPI Antananarivo, CA Toliara, TPI Antsiranana. Parmi ceux-ci, un seul est fonctionnel, le BAJ du TPI Antananarivo, qui a été saisi de 7 demandes depuis 2011, dont 3 seulement ont donné lieu à une décision d'octroi (les 4 autres étant des décisions de rejets (2), incompétence, radiation).

La difficulté principale indiquée lors des entretiens était l'absence de moyens financiers, sur les Frais de justice pénale et assimilés (FJPA) délivrés annuellement par le MINJUS aux juridictions, pour assurer les indemnités des membres du BAJ mais aussi et surtout pour financer l'AJ. A titre subsidiaire, la lourdeur du fonctionnement du BAJ, en raison de la multiplicité des membres, a été évoquée, particulièrement pour les représentants des OSC qui seraient plus difficiles à identifier puis à mobiliser. Un recentrage des membres a été préconisé.

Les FJPA, qui correspondent aux anciens « frais de justice criminels » sont désormais régis par le décret 2009-1441 du 5 janvier 2010, portant régime général des frais de justice pénale et assimilés, modifiant le décret 62-314 du 28 juin 1962 portant réglementation des frais de justice en matière criminelle. Ce décret 2009-1441 a récemment encore été modifié en 2014.

La totalité de nos interlocuteurs sur les 3 sites d'étude TPI et CA, magistrats, greffiers, avocats, ont déclaré ignorer l'existence de ce décret 2009-1441, inappliqué selon eux faute de crédits suffisants.

S'agissant des FJPA disponibles, il est vrai que cette question est saillante, la baisse de leur montant annuel étant constante depuis le décret FJPA 2009-1441 qui consacrait pourtant une augmentation globale des barèmes des frais de justice dits « criminels » auparavant. Les FJPA couvrent, outre l'AJ, les émoluments des huissiers et indemnités dues aux agents de la force publique, les frais d'impression des jugements/arrêts/ordonnances, les frais et indemnités afférents aux CCO, CCS, audiences foraines, les frais d'investigations et d'enquête pénale.

Le tableau ci-dessous, fourni par le MINJUS, est éloquent quant à la baisse substantielle subie tant sur les FJPA que sur le financement de fonctionnement global octroyé aux juridictions.

| **40 T P I** | **2013** | **2014** |
|---|---:|---:|
| 6741 Frais de Justice Criminel/FJPA | 579250 | 160500 |
| **TOTAL CREDIT FONCTIONNEMENT JURIDICTIONS INCLUANT FJPA** | **1526890** | **475640** |
| COMPTE 6741 Frais de Justice Criminel/FJPA | 2013 | 2014 |
| 00-16-4-101-10101 TRIBUNAL PREMIERE INSTANCE ANTANANARIVO | 25000 | 5600 |
| 00-16-4-201-20101 TRIBUNAL PREMIERE INSTANCE ANTSIRANANA | 20000 | 3600 |
| 00-16-4-601-60101 TRIBUNAL PREMIERE INSTANCE TOLIARA | 22500 | 5900 |
| **TOTAL CREDIT FONCTIONNEMENT JURIDICTIONS** | **2013** | **2014** |
| 00-16-4-101-10101 TRIBUNAL PREMIERE INSTANCE ANTANANARIVO | 63540 | 18400 |
| 00-16-4-201-20101 TRIBUNAL PREMIERE INSTANCE ANTSIRANANA | 46220 | 13000 |
| 00-16-4-601-60101 TRIBUNAL PREMIERE INSTANCE TOLIARA | 54720 | 21300 |

Enfin, le MINJUS a préparé un arrêté relatif à la mise en œuvre du décret 2009/970 : pour favoriser et développer l'AJ, l'arrêté incite les KIJ et les secrétariats de BAJ à proposer des formulaires-types de demande d'AJ. Un modèle de ce formulaire (incluant la déclaration de ressources) est joint à l'arrêté, de même qu'un modèle de décision du BAJ.

**iii. Nos recommandations**

L'AJ nécessite d'être mise en œuvre car elle est actuellement prévue par les textes, depuis 2009, et consacrée par la Constitution depuis 2010, sans effectivité.

**Nos recommandations, validées avec le MINJUS, sont les suivantes :**

**- Fonctionnement effectif de tous les BAJ**

- transmettre l'arrêté en finalisation au MINJUS avec les modèles joints
- valider le barème des montants défrayés au titre de l'AJ aux trois professions judiciaires (validation effectuée avec les notaires et huissiers, demeure en cours la validation avec les avocats)
- mettre en place une statistique mensuelle des BAJ rapidement pour suivre l'évolution du rythme d'entrée des demandes d'AJ et de leur traitement en précisant octroi/rejet
- préciser dans les FJPA annuels délivrés aux juridictions par une sous-ligne apparente le montant indicatif devant être consacré par la juridiction à l'AJ
- prévoir, en lien avec les juridictions, un système de priorisation des dossiers de demande d'AJ selon les moyens annuels disponibles et le flux des dossiers : par exemple, prioriser les victimes dans les dossiers pénaux, en particuliers criminels, et en particulier les victimes mineures

**- Sensibilisation interne et externe au droit à l'AJ**

- communiquer par des spots TV/ radio et par voie de presse écrite le droit à l'AJ
- sensibiliser à l'AJ les magistrats, greffiers, et les professions judiciaires (avocats, huissiers, notaires) par des notes/ directives
- relier l'AJ aux consultations gratuites (suivis de dossiers) par ailleurs délivrées gratuitement par les avocats du pool des avocats pour la défense des femmes et mineurs victimes de violences (PADFEM) à Antananarivo - cf c) infra pour les femmes et mineurs victimes de violences
- communiquer dans les TPI et CA : installer des affiches à l'extérieur des KIJ, former les KIJ à l'AJ et leur fournir des formulaires types de demande d'AJ

**Exemple d'affiche communiquant sur l'AJ au TGI de PARIS**

**c) La commission d'office et les consultations gratuites des avocats**

**i. La situation légale et réglementaire**

Le code de procédure pénale (articles 65, 68, 69, 228, 422, 447) notamment prévoit la commission d'office dans divers cas, notamment en matière criminelle et pour les mineurs auteurs. L'article 43 de la loi 2001-006 organisant la profession d'avocat prévoit cette désignation par le Bâtonnier (en pratique, son délégué dans les sections).

Le décret FJPA 2009-1441 déjà cité supra a désormais modifié le montant défrayé aux avocats commis d'office, jusque lors prévu par les dispositions du décret 62-314 (art 111) portant réglementation des frais de justice en matière criminelle CCO et CCS, correctionnelle et de simple police. En pratique, ce sont des avocats stagiaires qui sont désignés pour la commission d'office, sauf dans les sections où il n'existe pas d'avocats stagiaires.

Les consultations gratuites sont tenues, au sein du TPI Antananarivo, dans des box dédiés de la salle des pas perdus, par les avocats stagiaires de la section.

Par ailleurs, la construction de la Maison du Droit et des Professions judiciaires (MDPJ) en 2012 dans la cité judiciaire d'Antananarivo, abrite les sièges nationaux des trois professions judiciaires (avocats, notaires, huissiers) qui se sont engagées à y délivrer des consultations gratuites, en contrepartie de la concession qui leur est faite par le MINJUS du terrain et bâtiment.

Le PADFEM, pool des avocats pour la défense des femmes et enfants mineurs victimes de violences, y délivre 2 matinées par semaine, le mardi et jeudi, des consultations par des avocats titulaires, qui assurent le suivi gratuit des dossiers jusqu'à l'audience, incluant les voies de recours, dès lors que la victime est indigente.

Sont jointes en Annexes 3 et 4 les plaquettes d'information de la MDPJ et du PADFEM, qui sont disponibles toutes deux en versions malagasy et française.

**ii. Le diagnostic**

La commission d'office d'avocat (stagiaire ou titulaire) n'est assurée en pratique que pour les procédures criminelles CCO et CCS et les dossiers « grand correctionnel », mais non pour les mineurs auteurs, malgré les dispositions légales qui l'imposent.

Les indemnités des commissions d'office ne sont pas sollicitées par les avocats en raison des lourdeurs administratives et de leur faible montant. Il est étonnant cependant d'apprendre que les membres et responsables du Barreau n'ont pas connaissance du décret 2009-1441 précité, de même d'ailleurs que la plupart des chefs de juridictions des sites étudiés.

Si les avocats stagiaires exécutent sans difficulté cette mission de service public (1221 C.O. assurées par la section Antananarivo en 2013, 1152 au 12.11.2014 pour l'année 2014), ils déplorent cependant l'absence d'indemnités, notamment pour les CCO qui se tiennent dans les juridictions périphériques impliquant des frais de déplacement et séjour.

Aucune statistique nationale n'est adressée au MINJUS sur le nombre de ces commissions d'office assurées par le Barreau, tandis que les juridictions les ordonnent et que les délégués du bâtonnier désignent les avocats pour ce faire. La statistique des délégués pourrait être adressée au MINJUS via le Bâtonnier de l'Ordre des avocats de Madagascar.

Les consultations gratuites des avocats, opérantes dans les sections d'Antananarivo (expérience ancienne, restaurée en 2012) et d'Antsiranana (depuis 2014) sont des rouages essentiels de l'accès au droit et à la justice pour les justiciables, en particulier issus des groupes vulnérables de la population.

A Antananarivo, l'expérience réussie du PADFEM mérite d'être soulignée : au-delà de l'information juridique, c'est une assistance juridique et judiciaire jusqu'à l'audience qui est assurée aux victimes de violences, femmes et/ou mineurs. Des statistiques régulières sont tenues mais ne sont actuellement pas adressées au MINJUS, malgré l'engagement du Barreau de transmettre des statistiques régulières sur ses consultations gratuites dans le cadre du protocole d'accord MDPJ de février 2012.

On doit déplorer le manque de communication externe sur ces consultations du PADFEM, encore méconnues des interlocuteurs de la PJ (police, gendarmerie), du réseau de la protection de l'enfance du Ministère de la population, de la protection sociale et de la promotion de la femme (MINPOPPSPF), voire des organisations de la société civile (OSC) telles que les cliniques juridiques (TAZ).

Les consultations juridiques des avocats stagiaires (au TPI Antananarivo tous les matins) et titulaires (à Antsiranana le jeudi matin) sont des informations et conseils juridiques délivrés au justiciable, sans suivi de dossier. Elles sont essentielles également, complémentairement au rôle des KIJ qui ne délivrent pas de conseils juridiques, mais simplement des orientations dans les services et pour les formulaires, sans rentrer dans le fond juridique du dossier. S'il s'agit d'un dossier pouvant relever du PADFEM, les consultations gratuites comme le KIJ devraient orienter la victime vers le PADFEM.

Il a été constaté, dans les registres bien tenus à Antananarivo, qu'une statistique pourrait être effectuée sur les consultations gratuites délivrées, spécifiant la nature des faits (en revanche, la nature des faits devra être précisée dans les registres de la consultation gratuite d'Antsiranana).

Il peut être déploré encore le manque de public pour les consultations gratuites des avocats, tandis que de longues files d'attente existent parfois devant les KIJ, ce qui pose question quant à la réalité de l'orientation des KIJ vers les consultations gratuites, orientations actuellement insuffisantes dans les faits.

Plus généralement, la considération du rôle de l'avocat et des droits de la défense doit être renforcée dans les pratiques. Il a été par exemple constaté que les unités de PJ ne détenaient pas de liste des avocats en exercice dans la section ; dès lors, le choix d'un avocat par le gardé à vue est limité aux contacts en sa possession ou en possession de l'OPJ.

**iii. Nos recommandations**

**Le rôle des avocats dans l'accès à la justice pénale des populations vulnérables doit être valorisé et comptabilisé.**

**- Payer les indemnités des commissions d'office et élargir leur champ**

- communiquer à nouveau le décret 2009-1441 FJPA par le MINJUS au Bâtonnier qui transmettra aux délégués du Bâtonnier dans les sections
- préciser dans les FJPA annuels délivrés aux juridictions par une sous-ligne apparente le montant indicatif devant être consacré par la juridiction à la commission d'office
- mettre en œuvre la désignation d'avocats commis d'office pour les mineurs auteurs, le cas échéant pour les dossiers les plus graves outre les criminels et grand correctionnels, viser toutes les procédures dans lesquelles un mineur est détenu

**- Tenir une statistique des commissions d'office ordonnées et mieux les encadrer**

- via les désignations du Bâtonnier ou de son délégué : transmission trimestrielle et annuelle par le Bâtonnier au MIN JUS des statistiques de désignation dans les sections

- mieux encadrer par des avocats titulaires, voire par des membres de l'ordre national ou des sections, les commissions d'office assurées par les avocats stagiaires

**- Renforcer la visibilité externe et interne des consultations gratuites des avocats**

- procéder à une communication TV/radio et presse écrite sur le PADFEM et sur les consultations gratuites

- renforcer les échanges entre structures de consultations gratuites et collectivités locales : Fokontany/ Communes /RPE MINPOPPSPF / TAZ et CECJ

- mettre à disposition des plaquettes d'information sur le PADFEM et la MDPJ auprès des fokontany/ commune/ TAZ et CECJ d'Antananarivo

- signaler les consultations gratuites auprès des services OPJ via les DPJ MSI et SEG

- relier les suivis de dossier par le PADFEM avec le BAJ- octroi de l'AJ

- signaler les dossiers suivis par un avocat, notamment par le PADFEM, par mention sur la chemise du dossier

- relier la consultation gratuite au milieu carcéral : envisager de faire bénéficier de consultations gratuites des personnes détenues, outre les cas de CO

- améliorer l'orientation des KIJ vers les consultations gratuites, rendre disponibles des plaquettes d'information sur le PADFEM et la MDPJ auprès des KIJ

- renforcer la signalisation des consultations gratuites au sein des TPI et CA par des affichages visibles en insistant sur la gratuité des conseils

**Exemple de signalisation des consultations gratuites des avocats au TGI Paris**

**- Tenir une statistique des consultations gratuites effectuées et mieux les encadrer**

- assurer la transmission trimestrielle et annuelle au MINJUS, via le Bâtonnier, du nombre de consultations gratuites générales effectuées, par section, et par nature de faits

- mieux encadrer par des avocats titulaires, voire par des membres du conseil ou des sections, les consultations gratuites délivrées par les avocats stagiaires

- assurer la transmission trimestrielle et annuelle au MINJUS, via le Bâtonnier, de la statistique spécifique du nombre de consultations du PADFEM, en distinguant mineurs/femmes

-

**- Plus généralement, favoriser l'accès à l'avocat :**

- transmettre aux DPJ MSI et SEG, pour communication à toutes les unités PJ, la liste des avocats de la section afin de favoriser l'accès à un avocat choisi lors de la garde à vue (GAV)

- le MINJUS propose aussi de diffuser la liste nationale des avocats sur son site web

## 3.2.2. Les collectivités locales et les OSC

- Le dispositif mis en place par le Ministère de la Justice et le Ministère de la population, de la protection sociale et de la promotion des femmes (MINPOPPSPF), avec l'appui du PNUD, traduit la volonté de doubler les mécanismes institutionnels d'accès à la justice par un système de régulation et d'accès plus proche des justiciables, via les fokontany, les communes, les OSC : cliniques juridiques (TAZ) et CECJ, outre le réseau de protection de l'enfance (RPE).

- La création d'une base de données à ces niveaux doit permettre une traçabilité des dossiers et la formalisation d'indicateurs de suivi et de résultats, et ce afin d'améliorer la collaboration et la coordination de ces acteurs, notamment dans la lutte contre les VSBG.

- Le MINPOPPSPF, comme le MINJUS, a besoin de statistiques fiables pour l'élaboration de ses stratégies et la mise en œuvre de ses politiques publiques nationales ainsi que, sur le plan international, dans le cadre du suivi de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et de l'Examen Périodique Universel (EPU).

**a) Les fokontany et les communes**

**i. Le dispositif**

Le système de collecte des données par les bases (fokontany) a été appuyé par la dotation de registres intégrant les fiches de signalement élaborées sur la base des recommandations formulées dans le cadre des consultances réalisées en 2011.

En principe, le fokontany adresse ses données mensuellement à la commune, laquelle transmet un rapport bimestriel au district pour envoi au MINPOPPSPF, afin d'analyse par les services de la promotion de la femme et de la protection de l'enfance.

Plusieurs zones de protection couvrent le territoire : le RPE appuyé par l'UNICEF (27 districts en 2011, 450 communes sur les 1500 communes existantes) ainsi que le réseau CECJ (14 initialement, 6 aujourd'hui) appuyé par l'UNFPA et le réseau des TAZ appuyé par le PNUD que nous analyserons en b).

Le fokontany résout des litiges au niveau communautaire, ce qui est nécessaire au vu de l'éloignement et des délais de traitement de la justice étatique, de même que la commune qui traite les recours sur les décisions des fokontany.

La statistique doit inclure les conseils donnés et les conciliations effectuées.

Le formulaire de signalement des registres des fokontany/communes/OSC est intégré pour mémoire en Annexe 6.

**ii. Le diagnostic**

Sur la collecte des données, le MINPOPPSPF constate une insuffisante remontée des statistiques à son niveau, particulièrement ces dernières années qui ont vu s'installer une certaine « paralysie » dans les administrations locales et centrales, faute de moyens.

Nos interlocuteurs du MINPOPPSPF et de la DDHRI du MINJUS déplorent :

- le déficit de culture de la collecte des données ;
- le problème de l'éloignement géographique entre les fokontany et les communes de même qu'avec les districts ;
- la forte rotation des personnels (déficit de « mémoire institutionnelle ») et le manque de formation / compétence des fokontany pour le remplissage des registres et l'établissement des statistiques, même si une formation minimale avait été donnée sur la typologie des VSBG.

Par ailleurs, la multiplication des registres auprès des mêmes acteurs est à proscrire pour éviter leur usure et assurer l'efficience de la collecte. A cet égard, les interventions importantes des agences du Système des Nations Unies (UNICEF, UNFPA, PNUD) auprès de ces mêmes acteurs doivent être coordonnées au mieux. Pourtant, le déficit de liens observé entre les acteurs est aggravé par l'absence de leadership de l'ensemble du circuit des ministères clés (ou de l'un d'entre eux) et la tendance à œuvrer de manière cloisonnée au sein d'un même ministère.

Enfin, la relation entre les structures communautaires et les mécanismes d'accès à la justice institutionnelle (KIJ, consultations des avocats, MDPJ) est très limitée. On observe un certain manque de connaissance réciproque entre ces modes d'accès à la justice pénale.

**iii. Nos recommandations**

Nos recommandations s'agissant des structures communautaires seront couplées avec nos recommandations pour les OSC, infra en b), en ce qu'elles se rejoignent sur de nombreux points.

**b) Les cliniques juridiques (TAZ) et les CECJ**

**i. Le dispositif**

Les cliniques juridiques (Trano aro zo -TAZ) ont été instituées en collaboration entre MINJUS et PNUD depuis 2007.

Elles sont présentes dans deux des 3 sites étudiés : Antananarivo et Toliara (depuis 2011), de même que les CECJ. Elles utilisent la

même fiche de signalement que les fokontany évoquée supra et les mêmes registres dont elles ont été dotées également. Les statistiques des TAZ sont transmises au Procureur de la République du TPI (états mensuels) et à la DDHRI (rapport annuel, de même qu'au TPI et au PNUD).

A Toliara, une supervision des para-juristes de la TAZ était menée par un magistrat de la CA, dans le cadre d'un contrat expiré depuis juillet 2014. La recommandation faite auprès des TAZ par la DDHRI, est de limiter les conciliations, lorsqu'elles sont dans le champ pénal, à des petits litiges. Certains clivages entre la TAZ de Toliara et les fokontany ont pu être résolus grâce à des séances de réflexion et débats communautaires. Un important travail de sensibilisation des structures communautaires et des populations a été opéré par les deux TAZ des sites étudiés sur les DH en général et sur les VSBG en particulier.

La cohabitation avec les CECJ est en principe complémentaire, les TAZ assurant la veille juridique (médiation, accueil, écoute, conseil) tandis que les CECJ sont davantage dédiés à l'accompagnement social.

**ii. Le diagnostic**

La consultation des statistiques VSBG des TAZ Antananarivo et Toliara révèle un pourcentage d'affaires réglées à l'amiable de 30 à 60%, d'affaires référées à la PJ ou au TPI de 12% en moyenne, et de classements sans suite de 15 à 25%. 310 cas ont été reçus en 2013 par la TAZ Toliara, dont 96 hommes, 203 femmes, 11 enfant, et dont 116 étaient des affaires de VBG, 70 autres pénal, et 124 à caractère civil, ce qui témoigne de l'importance du champ pénal dans les litiges soumis à la TAZ.

Aucun retour n'est fait par le TPI aux TAZ sur les états mensuels et annuels communiqués. Aucune analyse n'en est faite, notamment par le croisement avec d'autres données.

La relation entre les TAZ et les KIJ est quasi-inexistante tandis qu'il semble important de coordonner les actions d'accès à la justice de l'ensemble des acteurs. En matière d'AJ, par exemple, il est important que les KIJ jouent un rôle pivot, par la mise à disposition de formulaires de demandes d'AJ qui pourraient également être présentés au public dans les TAZ, les fokontany et les communes.

Surtout, les TAZ fonctionnent actuellement en étanchéité avec les consultations gratuites des avocats. Or, et ainsi qu'y incitent les directives du MINJUS, les cas pénaux (sauf petits litiges) ne relèvent en principe pas des TAZ et nécessitent le conseil d'un avocat voire une assistance juridique, dépassant la vocation et la compétence des para-juristes des TAZ.

C'est dans ce contexte que le renforcement de la relation entre les TAZ et les autres acteurs de l'accès au droit est nécessaire, en toute complémentarité et connaissance du rôle de chacun. Nous avons en effet pu observer un certain manque de communication entre ces différentes structures d'accès à la justice, conduisant à la méconnaissance d'entités pouvant pourtant se révéler efficaces.

Enfin, la complémentarité et la différenciation des TAZ et CECJ doivent être mieux clarifiées, tant vis-à-vis des ministères de tutelle (MINJUS, MINPOPPSPF) que des autres acteurs de l'accès à la justice et, in fine, vis-à-vis du public. En effet, la confusion potentielle entre ces structures pour le public (conseil juridique, conciliation, accompagnement social) nuit à l'efficacité et à la visibilité des actions.

**iii. Nos recommandations**

Au final, l'ensemble du système de collecte des données « hors judiciaire » mis en place dans le réseau communautaire et OSC, ne parvient pas à fonctionner de façon efficace et opérante. Si l'utilité de ces structures, proches des citoyens, n'est pas à démontrer, il reste que la collecte des données à leur niveau est non seulement peu fiable mais surtout dépourvue de l'analyse ou du traitement attendus. Il semblerait que demeure, pour les acteurs, une faible compréhension du mécanisme.

Nos recommandations pour les données des collectivités locales et OSC sont les suivantes :

**- Restaurer l'effectivité de la transmission statistique des données des fokontany, grâce à une formation des agents**

- la problématique est qu'il s'agit de fonctions bénévoles, avec une rotation importante des personnels, qu'il faudrait solutionner par exemple à travers une rémunération ou un engagement des personnels pour deux ans

**- Assurer une analyse par le TPI des données des TAZ, en lien avec les données reçues des PMPM, et transmission du tout, mensuellement et avec les états VSBG et les états généraux du parquet**

- coordonner les mécanismes de collecte
- harmoniser les registres au lieu de les multiplier
- recentrer du parquet dans sa fonction d'interface pour la collecte de ces statistiques, en lien avec la direction de l'action publique qui lui incombe (il est apparu au cours des entretiens que l'acteur judiciaire avait insuffisamment été pris en compte dans le système mis en place en 2011, au profit des structures communautaires et OSC)

**- Asseoir la pérennité des structures mises en place : TAZ, CECJ, RPE**

- faire adopter le projet de texte sur le statut des TAZ (l'avant-projet a été déjà rédigé avec l'appui d'un consultant national)

- Veiller au non chevauchement des structures d'accès à la justice et à l'absence de confusion des rôles, notamment entre TAZ et CECJ ; mieux communiquer leurs rôles et complémentarité

**- Organiser des travaux communs entre TAZ, CECJ, structures communautaires et les consultations gratuites des avocats (notamment le PADFEM à Antananarivo)**

- pour connaître et délimiter le rôle de chacun, et orienter les victimes selon les cas
- mettre à disposition du MINPOPPSPF les plaquettes d'information PADFEM et MDPJ pour diffusion dans ses réseaux
- Clarifier les rôles des TAZ/CECJ/MDPJ-consultations gratuites/KIJ et assurer une communication claire vis-à-vis du public
- Prévoir une information sur l'AJ au plus près des justiciables
- mettre à disposition les formulaires de demande d'AJ dans les TAZ et CECJ, voire les fokontany et communes, ensuite former les agents pour guider les justiciables

**- Faire adopter le texte sur le Bureau national de suivi de l'accès à la Justice**

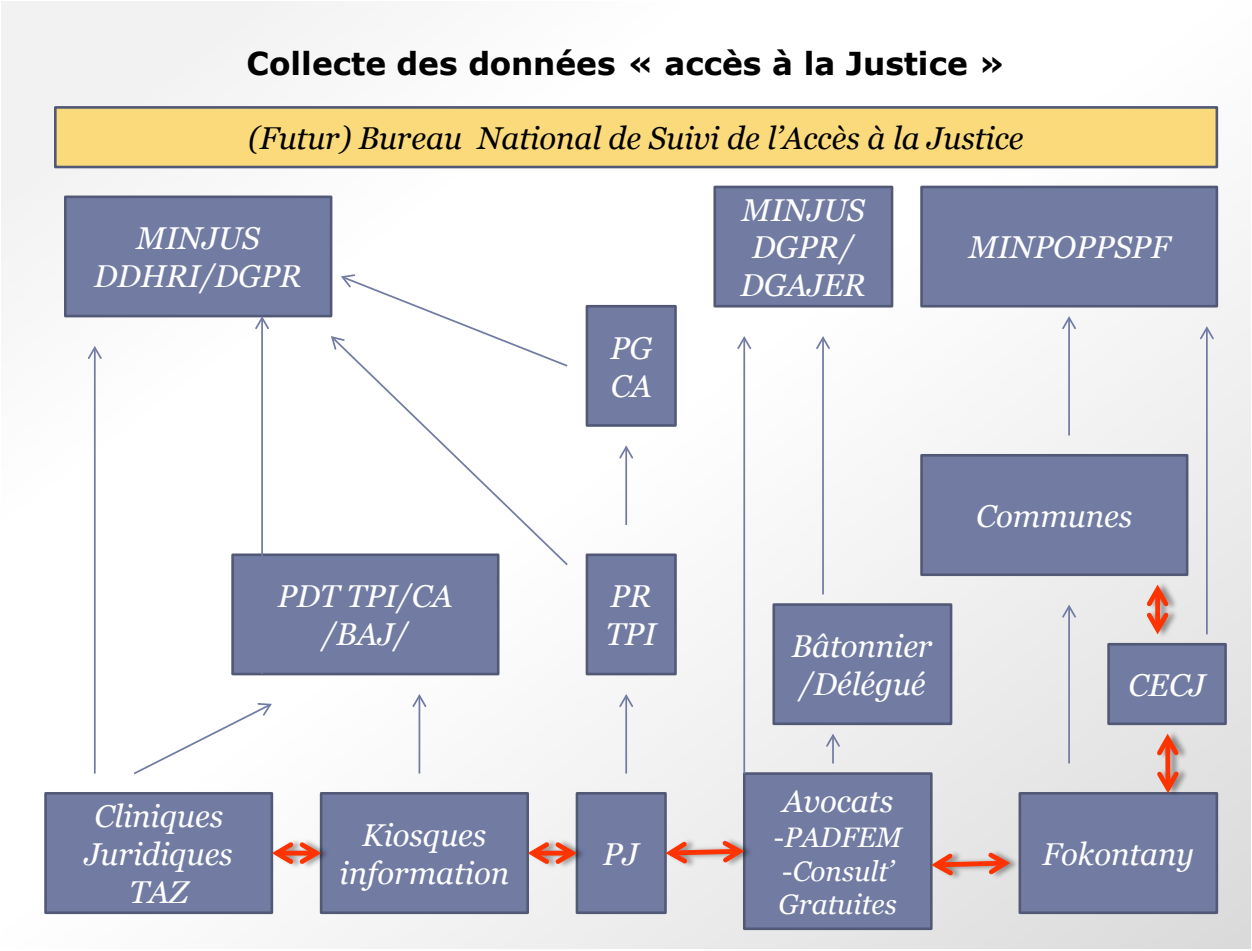
- structure supra ministérielle logée au MINJUS qui parachève l'ensemble du circuit, permet de centraliser l'analyse de toutes les données collectées quelle qu'en soit la source :

*MINJUS (TPI, CA, KIJ, BAJ, Barreau)

*MINPOPPSPF (TAZ, CECJ, structures communautaires)

*MSI/SEG (statistiques générales et PMPM)

Cette entité permettrait l'élaboration d'une statistique nationale pluri-ministérielle et supra-ministérielle sur l'accès à la justice pénale.




**- Allouer des moyens suffisants au Bureau national de suivi de l'accès à la Justice**

- moyens matériels et humains
- pour pouvoir assumer pleinement ses missions (cf. consultation 2011 sur l'état des lieux des mécanismes de suivi d'Accès à la Justice), notamment : dresser un rapport annuel, concevoir des outils de diffusion de l'information consultable par la population, assurer des interpellations auprès du Parlement sur les réformes nécessaires en termes d'accès à la Justice

**- Appui à l'élaboration et au suivi des statistiques du MINJUS par le recrutement d'un spécialiste local en monitoring judiciaire (financement PNUD déjà assuré pour 6 mois)**

- recrutement d'un juriste
- positionnement du spécialiste : au niveau de la DGPR (souhait du MINJUS qui rejoint notre avis)
- appui spécifique à un recentrage de la collecte auprès d'un seul service, à la modification du formulaire statistique conformément aux recommandations validées de cette étude, et à un suivi effectif de la transmission des données
- appui à une collecte fiable des données et à une analyse utile de l'ensemble des statistiques du circuit, conformément aux recommandations de la présente consultation, validées par le MINJUS

# CONCLUSION

Au terme de cette étude, l'on peut conclure à l'importance des efforts qui ont été déployés par les acteurs nationaux, sur la base des recommandations des consultations internationales de 2011 et du projet Accès à la justice et VSBG. On notera particulièrement les efforts de formations, de concertation, outre l'édition de textes législatifs ou réglementaires, circulaires, pour améliorer les mécanismes de suivi de l'accès à la justice pénale. Pourtant, les difficultés demeurent, majeures, dans la tenue de cette statistique.

Tout d'abord, les administrations se heurtent à des problèmes de moyens, subissant le blocage des engagements de crédits ces trois dernières années, outre les coupes budgétaires. Cette crise des moyens a des impacts visibles sur le fonctionnement des juridictions, doublée de déficiences organisationnelles dans les greffes. C'est le choix des priorités, à cet égard, qui interroge : lorsqu'est privilégié le rendu de jugement au détriment de l'exécution du jugement.

Des décisions qui ne sont pas exécutées et s'apparentent à un déni de Justice.

Des lois et règlements qui ne sont pas appliqués, faute de moyens : exemples de la CO et de l'AJ.

Des standards de service et contrats d'objectifs avec les juridictions qui sont insuffisamment appliqués, et évalués, faute de statistique fiable et exhaustive.

Le recueil des données doit se recentrer aujourd'hui sur ce qui permet d'évaluer l'accès réel à la justice pénale à Madagascar. Quelle est la statistique utile ? Afin de répondre à cette mission du MINJUS, rappelée par M. le Directeur général des programmes et des ressources (DGPR) dans son discours d'ouverture de l'atelier de restitution : « assurer la primauté du droit et veiller à ce que l'administration de la justice soit digne de confiance, intègre et respectueuse des DH ».

Il convient d'éviter les statistiques d'enregistrement, et de privilégier au contraire d'analyses dynamiques, pro-actives, et pour cela assurer des statistiques fiables et exhaustives (tenues par toutes les juridictions). Par ailleurs, le recueil des données doit intégrer l'accès à la justice pénale via les structures communautaires ou OSC, les avocats, l'AJ et les KIJ : valoriser l'importance de ce maillage en le clarifiant et en assurant une meilleure connaissance réciproque du rôle de ces acteurs, ainsi qu'une communication importante vers le public.

Il est des recommandations qui nécessitent peu de moyens, il en est d'autres qui nécessitent d'importants financements, par exemple : la formation des acteurs, la communication vers le public, et, in fine, l'informatisation des juridictions. S'agissant de cette dernière, nous formulons une recommandation spécifique pour l'installation du logiciel INFO TPI (chaîne pénale/chaîne civile) actuellement en test dans 3 juridictions (Vatomandry, Antsirabe, Ambatolampy), dans les 3 sites étudiés Antananarivo, Toliara et Antsiranana. Cette informatisation des trois sites permettrait des avancées remarquables sur la collecte des données.

# LISTE DES ACRONYMES

AJ : assistance judiciaire
BAJ : bureau de l'assistance judiciaire
CA : Cour d'appel
CBV : coups et blessures volontaires
CCO : cour criminelle ordinaire
CCS : cour criminelle spéciale
CECJ : centres d'écoute et de conseil juridique
DAJ : direction/ice de l'administration des juridictions
DCFJ : direction/eur du contrôle du fonctionnement des juridictions
DDHRI : direction/eur des droits humains et des relations internationales
DGAJER : direction/ice générale des affaires judiciaires, des études et des réformes
DGPR : direction/eur général des programmes et des ressources
DH : droits humains
DP : détention préventive
DPJ : directeur de la police judiciaire
DPSE : direction/eur des programmes et du suivi-évaluation
EP : exécution des peines
FJPA : Frais de justice pénale et assimilés
GAV : garde à vue
KIJ : kiosque d'information juridique
MD : mandat de dépôt
MDPJ : Maison du droit et des professions judiciaires
MINJUS : Ministère de la Justice
MINPOPPSPF : Ministère de la population, de la protection sociale et de la promotion de la femme
MSI : Ministère de la Sécurité Intérieure
OMP : officiers du ministère public
OPJ : officiers de police judiciaire
PADFEM : pool des avocats pour la défense des femmes et mineurs victimes de violences
PE : pièces d'exécution
PJ : police judiciaire
PMPM : police des mœurs et de protection des mineurs
PPCA : Premier président de la CA
PGCA : Procureur général près la CA
PR : Procureur de la République
RP : rôle pénal
SAE : service d'audit et d'exploitation des données (au sein de la DCFJ/DGAJER)
SEG : Secrétariat d'Etat à la Gendarmerie
SSJ : service des statistiques des juridictions (au sein de la DCFJ/DGAJER)
TAZ : Trano aro zo : cliniques juridiques
TPI : Tribunal de première instance
TTR : traitement en temps réel
VIOCO : Violence conjugale
VIOMIN : Violence sur mineur
VIOSEX : Violence sexuelle
VSBG : Violences sexuelles et basées sur le genre

# LISTE DES ANNEXES

Annexe 1. Carte judiciaire de Madagascar

Annexe 2. Chronogramme détaillé de la mission de consultation

Annexe 3. Lettre du Secrétaire Général du MINJUS

Annexe 4. Plaquette d'information MDPJ

Annexe 5. Plaquette d'information PADFEM

Annexe 6. Registre du fokontany/ONG

**Annexe 1 : Carte judiciaire**

**Annexe 2 : Chronogramme détaillé de l'étude**

Lundi 20 octobre: MIN JUS

10H : Ministère de la Justice (MIN JUS) : Présentation des objectifs de la consultance à Messieurs les DNP (= DDHRI), DGPR et SG et des visites sur les 3 sites : Antananarivo (Tananarive), Toliary (Tulear) et Antsiranana (Diego Suarez)

14H30 : Réunion avec Mesdames et Messieurs les DG et directeurs concernés par les travaux de la consultance : DGPR, DGAJER, DDHRI (= DNP et Mme le Chef de Service des DH), DAJ, DCFJ (et M. le Chef de service des statistiques), DPSE, DSI

Mardi 21 octobre : MIN JUS :

8H30 : Travaux avec la DAJ et avec la DCFJ (service des statistiques)

14H : Suite des travaux avec la DAJ et avec la DCFJ (service des statistiques)

Mercredi 22 octobre : TPI Antananarivo

8H30 : Présentation de la consultance aux chefs de juridiction du TPI d'Antananarivo : Président et Procureur- en présence des chefs de la Cour d'Appel d'Antananarivo

9H30: Travaux avec les services de la juridiction pénale du TPI : Parquet

14H : Travaux avec les services de la juridiction pénale (suite) : Siège : cabinets d'instruction, audiencement, greffe correctionnel, exécution des peines

Jeudi 23 octobre : TPI Antananarivo

8H30 : TPI : kiosques d'information, BAJ (bureau d'assistance judiciaire)

9H30 : MDPJ : consultations du PADFEM (pool des avocats pour la défense des femmes et enfants victimes de maltraitances)- consultations gratuites des avocats stagiaires

14H : Clinique juridique d'Antananarivo

Vendredi 24 octobre : TPI Antananarivo

8H30 : Cour d'Appel d'Antananarivo : Siège et Parquet Général

14H : Finalisation des travaux TPI Antananarivo

Lundi 27 octobre: MIN JUS/ TPI Antananarivo

9H : Bilan de l'étape 1 avec le MIN JUS et le TPI Antananarivo, en associant les chefs de la Cour d'Appel d'Antananarivo

14H30 : Entretien avec le Bâtonnier de l'Ordre des avocats de Madagascar, le délégué du Bâtonnier à Antananarivo et le coordonnateur de la MDPJ

Mardi 28 octobre : TPI Toliary

Préparation de la mission à Toliary (+ entretiens FNUAP/UNICEF) et arrivée à Toliary

Mercredi 29 octobre : TPI Toliary

8H30 : Présentation de la consultance aux chefs de juridiction du TPI de Toliary: Président et Procureur- en présence des chefs de la Cour d'Appel de Toliary

9H30 : Kiosques d'information et BAJ (bureau d'assistance judiciaire)

10H30 : Travaux avec les services de la juridiction pénale du TPI : Parquet

14H30 : Travaux avec les services de la juridiction pénale (suite) : Siège : cabinets d'instruction, audiencement, greffe correctionnel, exécution des peines

Jeudi 30 octobre : TPI Toliary

8H30 : Travaux avec la Cour d'Appel de Toliary : Siège et Parquet Général

11H : Travaux avec la PJ (police et gendarmerie)

14H30 : Monitoring Fokontany et Commune

15H30 : Clinique juridique de Toliary

Vendredi 31 octobre : TPI Toliary

8H30 : Délégué du Bâtonnier de l'ordre des avocats à Toliary- consultations gratuites des avocats stagiaires

10H00 : Bilan de l'étape 2 avec le TPI Toliary, en associant les chefs de la Cour d'Appel de Toliary

Lundi 3 novembre : MIN JUS

8H30 : Bilan de l'étape 2 (TPI Toliary) avec le MIN JUS

14H : Préparation de la mission à Antsiranana (+ entretiens INSTAT/MIN POPULATION/ SPDTS)

Mardi 4 novembre : TPI Antsiranana

11H : Présentation de la consultance aux chefs de juridiction TPI Antsiranana: Président et Procureur- en présence des chefs de la Cour d'Appel d'Antsiranana

14H30 : Travaux avec les services de la juridiction pénale du TPI : Parquet

Mercredi 5 novembre : TPI Antsiranana

8H30 : TPI : kiosques d'information, BAJ (bureau d'assistance judiciaire)

9H30 : Travaux avec les services de la juridiction pénale (suite) : Siège : cabinets d'instruction, audiencement, greffe correctionnel, exécution des peines

14H30 : Travaux avec la PJ (police et gendarmerie)

Jeudi 6 novembre : TPI Antsiranana

8H30 : Travaux avec la Cour d'Appel d'Antsiranana : Siège et Parquet Général

11H : Délégué du Bâtonnier de l'ordre des avocats à Antsiranana- consultations gratuites des avocats stagiaires

14H : Monitoring Fokontany et Commune / Rencontre avec les travailleurs sociaux locaux

Vendredi 7 novembre : TPI Antsiranana

8H30 : Bilan de l'étape 3 avec le TPI Antsiranana, en associant les chefs de la Cour d'Appel d'Antsiranana

Lundi 10 novembre : MIN JUS

Finalisation des travaux et bilan des étapes 1, 2, 3, avec le MIN JUS et échanges sur les recommandations envisagées

Mardi 18 novembre : Antananarivo : Atelier de validation des travaux de la consultance

**Annexe 3 : Lettre du Secrétaire Général du Ministère de la Justice**

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
*Fitiavana – Tanindrazana – Fandrosoana*

MINISTERE DE LA JUSTICE

Antananarivo, le 21 OCT 2014

SECRETARIAT GENERAL

DIRECTION GENERALE
DES PROGRAMMES
ET DES RESSOURCES

N° 237 MJ/SG/DGPR/14

LE SECRETAIRE GENERAL
DU MINISTERE DE LA JUSTICE

à

DESTINATAIRES IN FINE

**Objet** : Etude relative à l'accès à la justice.

Le Ministère de la Justice a obtenu du PNUD l'accord de financement en vue de la réalisation de l'étude mentionnée ci-dessus.

Les résultats de cette consultance permettraient au PNUD de mieux cadrer ses appuis futurs à l'endroit de la justice et à cette dernière de programmer dans les meilleures conditions ses activités de réformes.

Aussi ai-je l'honneur de vous demander de bien vouloir accueillir et aider dans la mesure du possible l'équipe de missionnaires mandatée dans le cadre de la finalisation de l'étude citée en objet, composée :

- du représentant de la chancellerie
- du consultant recruté par le PNUD en la personne de Madame Claire DOLLMANN, Magistrate française.

Le chronogramme de la mission qui s'effectuera sur trois sites, à savoir Antananarivo - Toliary et Antsiranana, est joint en annexe de la présente.

MINISTERE DE LA JUSTICE

ANDRIAMISEZA Charles

**DESTINATAIRES**

**COUR D'APPEL D'ANTANANARIVO**

- Monsieur le Premier Président de la Cour d'APPEL
- Monsieur le Procureur Général près la Cour d'Appel

**TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE ANTANANARIVO**

- Madame le Président du Tribunal de Première Instance
- Monsieur le Procureur de la République du Tribunal de Première Instance
- Madame le Doyen des Juges d'Instruction
- Monsieur le Greffier en Chef
- Monsieur le Chef Secrétariat du Parquet

**COUR D'APPEL DE TOLIARY**

- Monsieur le Premier Président de la Cour d'APPEL
- Monsieur le Procureur Général près la Cour d'Appel

**TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE TOLIARY**

- Monsieur le Président du Tribunal de Première Instance
- Monsieur le Procureur de la République du Tribunal de Première Instance
- Madame le Doyen des Juges d'Instruction
- Madame le Greffier en Chef
- Monsieur le Chef Secrétariat du Parquet

**COUR D'APPEL ANTSIRANANA**

- Monsieur le Premier Président de la Cour d'APPEL
- Monsieur le Procureur Général près la Cour d'Appel

**TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE ANTSIRANANA**

- Monsieur le Président du Tribunal de Première Instance
- Madame le Procureur de la République du Tribunal de Première Instance
- Madame le Doyen des Juges d'Instruction
- Monsieur le Greffier en Chef
- Madame le Chef Secrétariat du Parquet

## Annexe 4 : Plaquette d'information de la MDPJ

# LES AUXILIAIRES DE JUSTICE

## AVOCAT

### A quoi vous sert un avocat ?

L'Avocat est à la fois un professionnel du droit et un partenaire de la justice qui participe au bon fonctionnement du service public .Il assure une double mission d'assistance et de représentation vis-à-vis de son client. A ce titre,

• Il informe et conseille son client en dehors ou dans le cadre d'un litige

• Il représente son client et défend les seuls intérêts de celui ci, en toute liberté et toute indépendance dans les différentes phases de la procédure où il est présent

• Il est seul habilité à plaider devant toutes les juridictions.

## NOTAIRE

### A quoi vous sert un notaire ?

Le Notaire est un officier Public nommé par arrêté du Garde des Sceaux Ministre de la Justice.

• Il authentifie les actes ou conventions des parties après en avoir vérifié la légalité (ex : achat d'une vente immobilière, testament, donation, partage…)

• Il conseille des personnes dans le domaine de ses attributions

• Il légalise les signatures apposées par des particuliers sur des documents sous seing privé

• Il certifie la conformité de copies à leurs originaux.

**Certains actes doivent nécessairement être notariés.**

Exemples : Les actes constitutifs ou translatifs de droits réels immobiliers d'une valeur supérieure à 15 000 000 d'Ariary, les baux emphytéotiques, la vente en l'état futur d'achèvement….

## HUISSIER DE JUSTICE

### A quoi vous sert un huissier ?

L'Huissier de justice est à la fois un officier ministériel et un officier public nommé par le Garde des Sceaux Ministre de la Justice, qui participe à la mission de service public de la Justice, mais exerce également à titre libéral.

**Dans le cadre judiciaire :**

• Il porte à la connaissance d'un plaideur un acte de procédure

• Il participe au bon déroulement d'un procès

• Il procède à l'exécution forcée d'une décision de justice ou d'un acte notarié.

**En dehors du cadre judiciaire**, il dresse des actes ayant un caractère authentique (procès verbal de constatation, commandements de payer, sommations de déguerpir…).

22 404 97

# Besoin de connaître Vos Droits?

## Un accès **facile** et **gratuit** à une aide judiciaire

**LA MAISON DU DROIT ET DES PROFESSIONS JUDICIAIRES**

Enceinte de la cité judiciaire d'Anosy-Antananarivo

Coopération franco - malgache

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA

UNION EUROPEENNE

### 1 Qu'est– ce que la Maison du Droit et des Professions Judiciaires?

Ce lieu abrite le siège National des trois professions judiciaires: Avocats, Notaires et Huissiers de Justice (étages I et II)

C'est un lieu accessible à tous dans lequel les professionnels fournissent gratuitement pour tous les citoyens une orientation et un conseil juridique (rez-de- de chaussée)

### 2 Pourquoi une Maison du Droit et des Professions Judicaires?

C'est le fruit de la volonté commune du Ministère de la Justice et des Professions Judiciaires, concrétisée par une convention d'engagements réciproques, dont le principal OBJECTIF est :

**« Favoriser l'accès de tous aux professions judiciaires à la Justice et au droit ».**

### 3 Quels sont les services gratuits de la Maison du Droit?

Grace à l'intervention des professions Judiciaires, la Maison du Droit et des Professions judiciaires fournit **gratuitement**:

• Accueil, écoute et information sur les droits et devoirs de chacun;
• Orientation et Conseil juridique.

**Un pool des avocats** membres du Barreau de Madagascar y assure aussi gratuitement et spécifiquement l'accueil et la défense des mineurs et femmes démunis, victimes de violences.

**Permanences de ce pool** :
• Tous les **mardis et jeudis de 9 heures à 12 heures** au rez de chaussée
• Contact : **0338360153** ou **0342762143**

### 4 Qui peut bénéficier de ces services gratuits ?

Tout citoyen, sans aucune distinction, peut avoir accès à l'espace ouvert au public auprès de la Maison du Droit et des Professions Judiciaires, et bénéficier des services juridiques gratuits qui y sont offerts.

### 5 Qui sont les intervenants auprès de cette structure?

Les intervenants sont composés de :

• **Avocats**

• **Notaires**

• **Huissiers de Justice**

### 6 Comment se déroulent les consultations gratuites ?

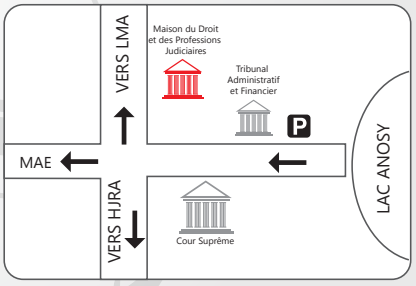
• Chaque corps désigne son représentant qui assure la permanence conformément au calendrier établi et affiché au rez de chaussée

• Ces professionnels judiciaires interviennent dans la limite de leurs attributions et en fonction des besoins du justiciable

• A l'issue de la consultation gratuite, si la personne désire aller plus loin dans sa démarche, elle est libre de faire appel à un Avocat, un Notaire ou un Huissier de son choix, mais à ses propres frais, sauf bénéfice de l'assistance judiciaire

• Seront respectés principes d'indépendance des professions judiciaires ainsi que ceux exigés pour tout service public tels que la continuité et l'égalité d'accès et de traitement

• Pour tous renseignements sur les conditions d'octroi de l'assistance judiciaire, les Bureaux d'Assistance Judiciaire peuvent être consultés au niveau de tous les Tribunaux de première instance de Madagascar



**Annexe 5 : Plaquette d'information du PADFEM**

photo Pierrot MEN

# POOL DES AVOCATS

## Pour la défense gratuite
## Des mineurs et des femmes
## Victimes de violences

• Violences conjugales • Violences par employeur
• Maltraitances sur enfant • Viols, abus sexuels • Harcèlements sexuels
• Menaces et toutes violences

### Vous êtes une femme ? Un mineur ?

Mineurs ou femmes, **victimes** de violences (physiques, sexuelles, morales), à faible revenu et justifiant de votre situation de précarité par une attestation émanant du Chef Fokontany du lieu de votre résidence,
Vous êtes **bénéficiaires** du Pool des avocats pour la défense de vos droits.

### Pour vous un service gratuit
### Ecoute Conseil Défense

Ce Pool d'Avocats, membres du Barreau de Madagascar, assure **gratuitement** l'accueil et la défense des mineurs et des femmes victimes de violences dans le cadre d'une procédure pénale.

L'avocat du Pool, saisi par la victime de violences, femme ou mineur:

- accueille, écoute et oriente la victime sur ses droits
- suit le dossier depuis l'enquête préliminaire (devant le commissariat de police ou devant la gendarmerie) jusqu'au Tribunal
- défend les intérêts de la victime devant les juridictions (Tribunal de première Instance, Cour d'Appel, Cour de Cassation)

**TOUS CES SERVICES SONT OFFERTS GRATUITEMENT**

### Où trouver le bureau d'accueil du Pool?

A la Maison du Droit et des Professions Judiciaires (rez-de-chaussée), enceinte cité judiciaire d'Anosy Antananarivo, face à la Cour Suprême
Tous les mardis et jeudis :
de 9 heures à 12 heures

Les autres jours sur rendez-vous aux numéros ci après :
**0338360153** ou **0342762143**

Coopération franco - malgache
Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**Annexe 6 : Registre pour fokontany/ ONG**

## REGISTRE POUR FOKOTANY/ ONG (en français)

REP:_____ DATE:_____ FOKOTANY:_____ CODE FKT:_____

| INFORMATIONS SUR LE PLAIGNANT | INFORMATIONS SUR LA MISE CAUSE (*) |
|---|---|
| Nom et Prénoms :_____ | Nom et Prénoms :_____ |
| Sexe : M☐ F☐ Age :_____ Nationalité :_____ | Sexe : M☐ F☐ Age :_____ Nationalité :_____ |
| CIN :_____ fait à :_____ du :_____ | Adresse :_____ Tél :_____ |
| Adresse :_____ Tél_____ | CIN :_____ fait à :_____ du :_____ |
| Situation matrimoniale : C☐ M☐ V☐ D☐ Co☐ MC☐ Nb d'enfants :____ | Situation matrimoniale : C☐ M☐ V☐ D☐ Co☐ MC☐ Nb d'enfants :_____ |
| Type de vulnérabilité : HM☐ HP☐ SR☐ PA☐ EA☐ Orph☐ AU☐_____ | Types de vulnérabilité : HM☐ HP☐ S☐ SR☐ PA☐ EA☐ Orph☐ A☐_____ |
| Niveau d'instruction A☐ P☐ S☐ U☐ FP☐ AU☐ | Lien avec le plaignant :_____ |
| Profession :_____ Lieu de travail :_____ | Profession_____ Lieu de travail :_____ |
| Antécédent :_____ | Nombre des mises en cause :_____ (*) ajout d'autre feuilles si +1 |
| | Antécédent :_____ |

**TYPE DE VIOLATION** **Lieu de l'incident :**

| MALTRAITANCE DES ENFANTS | VIOLENCES SEXUELLES ET BASEES SUR LE GENRE | AUTRES VIOLATIONS A CARACTERE PENAL | AUTRES VIOLATIONS A CARACTERE CIVIL |
|---|---|---|---|
| **Type de violence :** | ☐ Viol | ☐ Diffamation | ☐ Litige foncier |
| ☐ Coups et blessures volontaires | ☐ Agression sexuelle | ☐ Consommation de chanvre et stupéfiants | ☐ Conflit d'héritage |
| ☐ Violence psychologique et émotionnelle | ☐ Agression physique | ☐ Vol et vol aggravé | ☐ Non paiement de créance |
| ☐ Grossesse précoce | ☐ Mariage forcé | ☐ Coup et blessure volontaire et involontaire | ☐ Non paiement de loyer |
| ☐ Exploitation sexuelle | ☐ Déni de ressources et émotionnelle | ☐ Homicide volontaire et involontaire | ☐ Autres |
| ☐ Inceste | ☐ Autres que VBG | ☐ Menaces et voies de faits | |
| ☐ Viol | | ☐ Faux et usage de faux | |
| ☐ Prostitution enfantine | | ☐ Détournement de mineurs | |
| ☐ Mariage précoce | | ☐ Non paiement de pension alimentaire | |
| ☐ Trafic d'enfants | | ☐ Autres | |
| ☐ Abandon d'enfant | | | |
| ☐ Mauvais traitement d'enfant | | | |
| **Les pires formes de travail pour les enfants :** | | | |
| ☐ Travail dans les carrières et les sites miniers | | | |
| ☐ Travail dans des situations ou des conditions dangereuses sur le développement de l'enfant | | | |
| ☐ Agriculture, pêche présentant un danger | | | |
| ☐ Travail domestique | | | |
| ☐ Autres | | | |

**SITUATION DU DOSSIER** **SERVICES OFFERTS**

| | | | |
|---|---|---|---|
| ☐ Règlement à l'amiable | ☐ Référé BIANCO | ☐ Ecoute | ☐ Constitution dossier juridiques |
| ☐ Référé CECJ | ☐ Référé Centre de placement d'urgence | ☐ Entretient et thérapie de traitement | ☐ Accompagnement Judiciaire |
| ☐ Référé Clinique Juridique | ☐ Référé Centre de placement provisoire | ☐ Thérapie de réparation | ☐ Accueil temporaire |
| ☐ Référé Police | ☐ Référé Orphelinat | ☐ Confrontation | ☐ Accueil permanent |
| ☐ Référé Gendarme | ☐ Référé Formation Sanitaire | ☐ Conseils juridiques | ☐ Prise en charge premier soin |
| ☐ Référé Service Social | ☐ Référé Tribunal | | ☐ Renvoi vers la région d'origine |
| | | | ☐ Autres |

Liste des abréviations :
REF : Référence
FKT : Fokontany
M : Masculin
F : Féminin
Tél : Téléphone

Situation matrimonial :
M : Marié(e)
V : Veuf (ve)
D : Divorcé(e)
Co : En concubinage
MC : Mère célibataire
Nb d'enfants : Nombre d'enfants

Types de vulnérabilité :
HM : Handicapé mentale
HP : Handicapé physique
S : Stigmatisé (e)
SR : Sans ressources
PA : Personne âgée
EA : Enfant abandonné
Orph : Orphelin(e)
Au : Autre

Niveau d'instruction :
A : Analphabète
P : Primaire
S : Secondaire
U : Universitaire
FF: Formation Professionnelle
Au : Autre

**RECIT(DESCRIPTION) DE L'INCIDENT (résumez les détails de l'incident dans les termes utilisés par le/la bénéficiaire**

*Au service des peuples et des nations*

**PNUD Madagascar**
**Maison commune des Nations Unies**
Galaxy Plaza - Andraharo
Route de Majunga-BP 1348
101 Antananarivo
Tél : (+261) 20 23 200 92
Fax : (+261) 20 23 300 42
Email : registry.mg@undp.org
www.mg.undp.org
Facebook : UNDP Madagascar
Twitter : @undpmadagascar