



REPOBLIKAN' I MADAGASIKARA
Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana



*Au service
des peuples
et des nations*

EVALUATION DE L'ETAT DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION A MADAGASCAR

.....



Octobre 2014

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

Cette publication a été réalisée dans le cadre du Programme Droits, Devoirs et Cohésion sociale mené par le gouvernement de Madagascar par le biais du Ministère de la Justice avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

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 - Octobre 2014

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

Sommaire



Liste des abréviations.....	4
Préface.....	5
Avant-Propos.....	6
1. OBJECTIFS, METHODOLOGIE ET LIMITES DE L'EVALUATION.....	7
1.1. Les objectifs de l'évaluation.....	8
1.2. La méthodologie de l'évaluation.....	8
1.3. Les limites de l'évaluation.....	9
2. LE CONTEXTE DE L'EVALUATION.....	10
2.1. Le contexte politique.....	11
2.2. Le contexte programmatique.....	11
2.3. Le contexte de généralisation et d'aggravation de la corruption durant la crise.....	12
3. ANALYSE DE L'ETAT DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION A MADAGASCAR.....	13
3.1. Le cadre légal.....	14
3.1.1. La loi sur la lutte contre la corruption.....	14
3.1.2. Les Décrets d'application.....	14
3.1.3 Les points forts du cadre légal.....	16
3.1.4 Les faiblesses du cadre légal.....	17
3.2. Le cadre institutionnel.....	23
3.2.1. Le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI).....	23
3.2.2. Le Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO).....	23
3.2.3. Le SAMIFIN.....	26
3.2.4. La Chaîne Pénale Economique et Anti-Corruption (CPEAC).....	27
3.2.5 Les points forts du cadre institutionnel.....	28
3.2.6 Les faiblesses du cadre institutionnel.....	29
4. RECOMMANDATIONS EN VUE DE L'AMELIORATION DU DISPOSITIF ANTI-CORRUPTION A MADAGASCAR.....	32
4.1. Au Gouvernement.....	33
4.2. Au Parlement.....	33
4.3. Aux Institutions chargées de la lutte contre la corruption.....	34
4.4. A la société civile et aux médias.....	34
4.5. Au secteur privé formel.....	35
4.6. Aux partenaires techniques et financiers.....	35

Liste des abréviations



BIANCO	Bureau Indépendant Anti-Corruption
CPAC	Chaîne Pénale Anti-Corruption
CPEAC	Chaîne Pénale Economique et Anti-Corruption
CSI	Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité
CSLCC	Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption
IPC	Indice de perception de la corruption de Transparency International
OSC	Organisation de la société civile
PGE	Politique Générale de l'Etat
PTF	Partenaire financier et technique
SAMIFIN	Sampan-draharaha Miady amin'ny Famotsiam-bola (Cellule Nationale de Lutte contre le Blanchiment de Capitaux)

Préface

En matière de lutte contre la corruption, Madagascar dispose d'un arsenal juridique assez exhaustif et de mécanismes anti-corruptions mis en place en conformité avec la Convention des Nations Unies contre la corruption ratifiée en 2004.

L'adoption de la loi anti-corruption en 2004 suivie de l'opérationnalisation du BIANCO, la mise en place du Comité National de Lutte Contre la Corruption (CNLCC) devenu par la suite Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI) en 2006, celle du service de renseignement financier (SAMIFIN) en 2007, ainsi que de la chaîne pénale anti-corruption ont été reconnus comme étant une bonne pratique.

Cependant, il convient d'admettre que la crise politique ayant perduré pendant presque 5 ans a énormément entraîné la dégradation de l'économie et du développement social aggravée par une corruption quasi-généralisée de toutes les institutions publiques incluant la justice, de la sécurité publique, de la santé, de l'éducation et des collectivités décentralisées. Cette situation est d'ailleurs confirmée par différents rapports dont celui de Transparency International. Sur l'Indice de Perception de la Corruption (IPC), Madagascar est passé du score de 3,1/10 et la 85ème place sur 163 pays classés en 2006, à un score de 28/100 et la 127ème place sur 175 pays examinés en 2013.

Le retour à l'ordre constitutionnel après élections présidentielles et législatives de 2013, ainsi que la mise en page progressive des institutions de la quatrième république constituent une opportunité pour relever les défis liés à la restauration de l'État de droit, de la bonne gouvernance, de la lutte contre la corruption. Il s'agit également de mettre en place une justice indépendante, impartiale et respectueuse des droits de l'homme.

Sans la réussite de la lutte contre la corruption, les défis à relever seront voués à l'avance à l'échec.

Dans son discours programme, lors de son investiture, Son Excellence Monsieur Le Président de la République, Hery RAJAONARIMAMPINANINA a exprimé sa ferme volonté de lutter de toutes ses forces contre la corruption, ce qui a été repris dans la Politique Générale de l'État.

Avec l'appui du PNUD et en complément de celle réalisée sur le dysfonctionnement de la chaîne pénale, la présente étude menée par un consultant international en collaboration avec les acteurs clés du dispositif anti-corruption a permis une connaissance exacte des points de blocage mais aussi et surtout la formulation de propositions concrètes pour améliorer la lutte contre la corruption. Entre autres la mise en place d'une plateforme inclusive regroupant tous les acteurs issus de tous les ministères avec inclusion de la société civile et des médias. Il importe de préciser que les résultats de la présente étude sur la chaîne pénale anti-corruption et sur la chaîne pénale en général menées depuis le mois d'avril 2014, les résolutions prises lors des journées des chefs de juridictions et les recommandations complémentaires issues des Assises du Barreau serviront de support à l'élaboration d'un plan d'action de réforme du système judiciaire convergeant vers la réalisation des recommandations du Conseil des Droits de l'Homme en 2010 dans la cadre de l'Examen Périodique Universel insistant sur la réforme du système judiciaire.

Je réitère mes vifs remerciements à Madame la Coordonnatrice Résidente du Système des Nations Unies, Représentante du PNUD pour son appui indéfectible au Ministère de la Justice.

Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice



RAMANANTENASOA Noeline

Avant-Propos

Le retour de Madagascar à l'ordre constitutionnel, après une longue période de crise politique qui largement contribué à l'affaiblissement de l'Etat de Droit et la généralisation de la corruption, a été marqué par un engagement fort des nouvelles autorités en matière de lutte contre la corruption et l'impunité. Le Président de la République lors de son discours d'investiture du 25 Janvier 2014, ainsi que plusieurs hauts représentants des nouvelles institutions dont le Directeur Général de l'Organe Indépendant chargé de la lutte anti-corruption (BIANCO) ont, à maintes occasions, réitéré leur ferme volonté de lutter contre toute forme de corruption et trafics illicites. C'est dans ce contexte que s'inscrit la présente étude, conjointement menée par le Ministère de la Justice et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et qui dresse le bilan du dispositif anti-corruption de Madagascar. Ce bilan fait une analyse très approfondie des forces et faiblesses du cadre législatif, politique et institutionnel, tout en identifiant les goulots d'étranglement. Il propose par ailleurs quelques pistes de réflexions, mais surtout des mesures concrètes visant à améliorer le dispositif existant.

Puisque toute stratégie ou politique publique repose sur une bonne analyse du contexte, cette étude pourrait servir de base pour l'élaboration ou la mise à jour des initiatives de lutte contre la corruption. Grâce à cette étude, le Gouvernement Malagasy, ainsi que ses partenaires techniques et financiers possèdent désormais un diagnostic et des recommandations pertinentes leur permettant d'appréhender les défaillances et ou insuffisances du dispositif anti-corruption et d'appliquer les remèdes/solutions pour le rendre plus performant. Le PNUD, agence lead du Système des Nations Unies sur les questions de gouvernance démocratique, a déjà une longue expérience en matière de lutte anti-corruption et se propose de mettre à la disposition du pays ses compétences et son expertise pour réduire les dysfonctionnements du dispositif actuellement en place.

Dans un contexte où tous les partenaires réfléchissent sur les modalités de reprise de leur appui à Madagascar, ce bilan constitue également un outil de plaidoyer et une possibilité de mobiliser d'autres appuis en faveur des acteurs du dispositif anti-corruption.

La corruption nous concerne tous; elle a des effets néfastes aux niveaux économique, politique et social. Elle compromet gravement les efforts de développement des nations et creuse les inégalités, puisque ce sont surtout les plus pauvres qui en paient le prix fort. M. Ban Ki Moon, Secrétaire Général des Nations Unies, rappelait à l'occasion de la journée internationale de la lutte contre la corruption de 2013 : « La corruption compromet la croissance économique car elle coûte chère, et elle nuit à une gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles. Elle porte atteinte aux droits de l'homme, aggrave la pauvreté et creuse les inégalités en détournant les fonds destinés aux soins de santé, à l'éducation et à d'autres services essentiels... »

En faisant de la lutte anti-corruption une priorité nationale, Madagascar sera sur la bonne voie pour éradiquer la pauvreté et jeter les bases d'un développement humain durable et plus égalitaire. Je souhaite que cette étude puisse contribuer et encourager la relance de la lutte contre la corruption, de manière systémique, afin que, grâce à la contribution des institutions publiques, du secteur privé, de la société civile et des PTF, ce fléau soit définitivement éradiqué de la Grande Ile.



Fatma SAMOURA
Représentante résidente

Programme des Nations Unies pour le Développement

1. OBJECTIFS, METHODOLOGIE ET LIMITES DE L'EVALUATION



Le PNUD, à travers sa Composante Gouvernance, vise à contribuer au processus de sortie de crise de Madagascar, au renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi qu'à la protection des droits humains, en particulier ceux des groupes vulnérables. Le programme «Droits, Devoirs et Cohésion Sociale» (DDCS), dont l'objectif général est de contribuer à la diffusion, au respect et à l'application des droits fondamentaux ainsi que des principes de gouvernance démocratique, dans le cadre de son plan de travail 2014 entend contribuer à la relance de la lutte contre la corruption dans toutes ses formes. Cette intervention s'inscrit à la fois dans la consolidation de l'espoir de changement généré par la tenue d'élections présidentielles et parlementaires crédibles et apaisées et la reprise de l'engagement dans le secteur de la lutte contre la corruption par le PNUD, qui dans le passé avait déjà contribué de façon décisive à la mise en place du cadre légal et institutionnel anti-corruption à Madagascar.

C'est dans cette perspective que le PNUD a envisagé de recruter un expert international pour réaliser une évaluation de l'état de la lutte contre la corruption à Madagascar, qui sera la base pour l'élaboration de toute nouvelle initiative dans ce domaine.

1.1. Les objectifs de l'évaluation

Les objectifs suivants ont été assignés à l'évaluation :

- Analyser l'état de la lutte contre la corruption à Madagascar, y compris la qualité du cadre légal, institutionnel et politique ainsi que la performance des institutions prévues à cette fin et celle des acteurs non-étatiques;
- Formuler des recommandations concrètes et opérationnelles visant l'amélioration du dispositif anti-corruption;
- Prodiguer des conseils à l'équipe gouvernance du PNUD pour l'appui à la mise en œuvre et le suivi des recommandations.

1.2. La méthodologie de l'évaluation

Compte tenu du nombre des personnes à consulter et en vue de récolter le maximum d'informations dans les limites du temps imparti à l'évalua-

tion, l'option a été levée de procéder à une combinaison d'entrevues d'individus et de groupes restreints, et de journées d'échanges avec des groupes d'acteurs de la lutte contre la corruption à Madagascar. Les étapes suivantes ont été suivies :

- Les lois et politiques en vigueur relatives à la lutte contre la corruption et aux institutions chargées de la lutte contre la corruption ont été consultées et analysées.
- Les rapports et indices des organisations internationales, des experts indépendants et des organisations de la société civile sur l'état de la lutte contre la corruption à Madagascar ont été analysés.
- Plusieurs entrevues ont été organisées avec des représentants des institutions chargées de la lutte contre la corruption [notamment le Ministère de la Justice, le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI), le Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO), le SAMIFIN et la Chaîne Pénale Economique et Anti-Corruption (CPEAC)]; du Ministère des Finances; des organisations de la société civile (Transparency International – Initiative Madagascar, Plateforme des Organisations de la Société Civile de Madagascar); et certains partenaires techniques et financiers.
- Le Consultant International a animé et facilité une journée d'échanges avec les techniciens des institutions chargées de la lutte contre la corruption (notamment du Ministère de la Justice, du CSI, du BIANCO, du SAMIFIN, de la CPEAC, de la Police Judiciaire, du Ministère des Finances, de la Police Nationale et de la Gendarmerie Nationale).
- Le Consultant International a animé et facilité à Antananarivo une journée d'échanges avec les six Directeurs des Branches territoriales du BIANCO dans les chefs-lieux des provinces.
- Le Consultant International a analysé les données recoltées et a rédigé un résumé des résultats préliminaires de l'évaluation et des recommandations en vue de l'amélioration du dispositif de lutte contre la corruption à Madagascar.
- Le Consultant International a animé et facilité un atelier de validation des résultats préliminaires auquel ont participé un Conseiller Spécial du Premier Ministre, le

Secrétaire Général du Ministère de la Justice, le Représentant Résident Adjoint du PNUD chargé du Programme, des représentants des institutions chargées de la lutte contre la corruption et des partenaires techniques et financiers.

Malgré toutes ces limites et contraintes, la bonne analyse systémique qui a pu être menée est particulièrement pertinente à la sortie du pays de la crise politique et comble un vide d'analyse.



1.3. Les limites de l'évaluation

Le temps imparti à l'évaluation était de 22 jours ouvrables sur le terrain. Le rapport final devait être rédigé après la mission sur le terrain, au lieu de domicile du Consultant International. En outre, le recrutement d'un Consultant National, prévu dans les termes de référence de l'évaluation, a été malheureusement annulé. Le Consultant International a donc dû travailler seul, avec l'aide ponctuelle des membres de la Composante Gouvernance du PNUD. Les contraintes temporelles et de personnel n'ont, par conséquent, pas permis de procéder à une évaluation détaillée de chacune des institutions chargées de la lutte contre la corruption. En outre, il manquait des données récentes détaillées sur l'état de la corruption après la crise qu'a connue Madagascar de 2009 à 2013, à part les indices de gouvernance et de corruption des organisations internationales. C'est ainsi que l'évaluation s'est limitée à une analyse systémique de la lutte contre la corruption à Madagascar.

La mission s'est effectuée uniquement à Antananarivo, ce qui limitait l'évaluation de la performance du dispositif anti-corruption au niveau central. Il faut, cependant, signaler qu'une journée d'échanges avec les six Directeurs des Branches territoriales du BIANCO a été organisée à Antananarivo, ce qui a permis ainsi d'appréhender l'organisation et les problèmes du BIANCO à l'intérieur du pays.

Les contraintes temporelles n'ont pas permis non plus de rencontrer tous les acteurs de la lutte contre la corruption, notamment les membres de l'Assemblée Nationale qui étaient occupés à mettre en place leurs structures internes au moment de l'évaluation. Aucun représentant des médias n'a pu être rencontré pendant la mission non plus.

2. LE CONTEXTE DE L'ÉVALUATION



La conjonction des événements au niveau des contextes politique et programmatique offrait un environnement qui était particulièrement propice à la conduite de l'évaluation du dispositif anti-corruption à Madagascar.

2.1. Le contexte politique

L'évaluation a été effectuée en juin 2014, soit quelques mois seulement après l'entrée en fonction du nouveau Président de la République, Hery Rajoanarimampianina, élu à l'issue de l'élection présidentielle de décembre 2013 (janvier 2014), mettant ainsi fin à près de cinq années de crise constitutionnelle. C'était aussi quelques semaines à peine après la nomination de Kolo Roger en avril 2014 en tant que Premier Ministre.

Dans son discours d'investiture, le Président a cité la lutte contre la corruption parmi les priorités de son mandat. Le Premier Ministre, à son tour, a affirmé dans la présentation de la Politique Générale de l'Etat (PGE) la détermination de son gouvernement à mettre en oeuvre des actions concrètes visant à réaliser les priorités annoncées par le Président de la République. La PGE elle-même cite « l'effectivité de la lutte contre la corruption » parmi les valeurs fondamentales et place la lutte contre le fléau parmi les premiers défis à relever. Ainsi donc, au plus haut niveau de l'Etat la volonté de réduire la corruption et d'améliorer la gouvernance a été clairement affirmée.

2.2. Le contexte programmatique

Dix ans après la mise en place du dispositif anti-corruption à Madagascar, il est temps pour le pays et ses partenaires au développement de faire le bilan de ce qui a été réalisé, tirer des leçons de cette expérience et prendre les mesures idoines. Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement à Madagascar, (UNDAF 2015-2019), a été finalisé et signé par le Premier Ministre, Kolo Roger, et la Coordinatrice résidente du Système des Nations Unies, Fatma Samoura, ainsi que les Représentants des agences des Nations Unies. Dans ce nouveau cadre de coopération, l'Etat de droit, dans lequel s'insère la lutte contre la corruption a été retenu parmi les domaines d'action prioritaire. Ce choix ouvre de nouvelles perspectives quant aux appuis que peu-

vent apporter les Nations Unies au Gouvernement dans la lutte visant à réduire le fléau.

En vue de saisir l'occasion du retour de Madagascar à l'ordre constitutionnel et relancer leur coopération avec le Gouvernement, tous les partenaires rencontrés durant cette évaluation sont en train de réexaminer leur programmation afin d'arrêter des programmes d'appui idoines. Ceci offre la possibilité de coordonner les appuis des PTF au Gouvernement de Madagascar pour créer des synergies et éviter l'éparpillement des efforts.

Dans le cadre de l'évaluation par les pairs de la mise en oeuvre de la Convention des Nations Unies contre la Corruption, Madagascar a entamé son auto-évaluation sous la direction du Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO). Cette auto-évaluation qui sera soumise à l'évaluation de deux autres pays parties à la Convention, offrira une occasion additionnelle d'entreprendre une évaluation minutieuse du cadre légal et institutionnel de la lutte contre la corruption à Madagascar par rapport aux prescrits de la Convention. Au terme de cet exercice qui est coordonné par l'Office de Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDD), le plan d'action, qui sera mis en place, permettra à terme de corriger les insuffisances remarquées et de renforcer le dispositif anti-corruption de Madagascar.

Il y a lieu de signaler aussi que, sous la direction du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI), tous les acteurs principaux de la lutte contre la corruption étaient en train de réfléchir sur les voies et moyens de relancer le système anti-corruption à Madagascar.

Quelques jours avant la fin de la mission d'évaluation, le Président de la République a nommé le nouveau Directeur Général du BIANCO. C'est là aussi l'occasion d'un nouveau départ pour cette institution qui, sous la houlette du nouveau dirigeant, fera le point de ses activités et des modalités de renforcement de sa performance. D'ailleurs, lors de sa prestation de serment le 23 juin 2014 devant la Cour Suprême et en présence du Président de la République et de la Ministre de la Justice, Jean-Louis Andriamifidy a prononcé un discours volontariste dans lequel il a promis de renforcer la lutte contre la corruption, à commencer par son corps d'origine, la magistrature. Il a brossé les grandes lignes d'une stratégie ambitieuse qu'il compte mettre en oeuvre pour endiguer le fléau de la corruption qui gangrène Madagascar.

Cette stratégie compte cinq axes, notamment: la restructuration de la Chaîne Pénale Economique et Anti-Corruption, la réforme du Conseil Supérieur de la Magistrature, la restructuration du BIANCO, la mise en place des structures d'accompagnement prévues par la constitution, telle que la Haute Cour de Justice, l'Inspection Générale de la Justice et le Conseil National de la Justice, entre autres. Le Président de la République et la Ministre de la Justice ont assuré le Directeur Général de leur soutien¹.

La présente évaluation vient donc à point nommé, à un moment où toutes parties prenantes, tant au niveau du Gouvernement de Madagascar, que des institutions chargées de la lutte contre la corruption et des PTF sont en train de réfléchir aux approches et moyens à mettre en oeuvre pour appuyer et accompagner le Gouvernement dans ses efforts affirmés de consolider l'Etat de droit, notamment en jugulant la corruption. Cette évaluation complétera les initiatives qui sont en train d'être mises en place pour renforcer la lutte contre la corruption dans le pays.

2.3. Le contexte de généralisation et d'aggravation de la corruption durant la crise

Le public, les organisations de la société civile, les institutions chargées de la lutte contre la corruption et les partenaires techniques et financiers de Madagascar partagent la perception d'une péjoration de l'état de la corruption et de l'affaiblissement de la lutte contre ce phénomène à Madagascar durant la Transition (2009-2014). La corruption, à leur avis unanime, s'est nettement généralisée et aggravée durant cette période, même si elle n'était pas inconnue avant la crise. Soulignant la gravité de la situation, le Premier Ministre Roger Kolo a déclaré devant des journalistes le 3 juillet 2014 que « 40% du budget de l'Etat est détourné, c'est inacceptable. D'où la nécessité de trouver une solution sérieuse à ce problème ».²

1 Lova Emmanuel, "Le BIANCO retrouve les manches", L'Express de Madagascar, le 24 juin 2014, <http://www.lexpressmada.com/blog/actualites/le-bianco-retrouve-les-manches-12971>.

2 Agence Ecofin, "40% du budget de l'Etat est détourné,

Cette perception unanime est reflétée dans les indices de gouvernance. Quelques exemples sont éloquentes. Sur l'Indice de perception de la corruption (IPC) de Transparency International, Madagascar est passé du score de 3,1/10 et la 85e place sur 163 pays classés en 2006, à un score de 28/100 et la 127e place sur les 175 pays examinés en 2013. Une chute spectaculaire de la performance de Madagascar est enregistré sur l'Indice Ibrahim de la gouvernance africaine où le pays perd 40,3 points en 13 ans pour la catégorie Etat de droit pour se retrouver avec un score de 18,9/100 en 2013.



selon le Premier Ministre", <http://www.agenceecofin.com/gouvernance/0707-21352-madagascar-40-du-budget-de-l-etat-est-detourne-selon-le-premier-ministre>.

3. ANALYSE DE L'ETAT DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION A MADAGASCAR



3.1. Le cadre légal

C'est à la sortie d'une crise post-électorale en 2002 que le Gouvernement malgache de l'époque décida de prendre des mesures concrètes pour lutter contre le fléau de la corruption qui avait été longtemps stigmatisé mais contre lequel rien n'avait été fait jusque là. A partir de cette année, avec l'appui des partenaires techniques et financiers, notamment le PNUD, le Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption (CSLCC)³ a rapidement mis en place un cadre juridique de la lutte contre la corruption.

3.1.1. La loi sur la lutte contre la corruption

Après avoir participé activement aux négociations qui aboutirent à l'adoption de deux instruments internationaux importants, la Convention des Nations Unies contre la Corruption et la Convention de l'Union Africaine sur la Prévention et la Lutte contre la Corruption, Madagascar les signa puis les ratifia respectivement le 22 septembre 2004 et le 6 octobre 2004. Madagascar a également accédé au Protocole Anti-Corruption de la « Southern African Development Commission » (SADC) dont il est membre. Le pays s'inspira des dispositions de ces instruments et de l'expérience d'autres pays pour finaliser la loi sur la lutte contre la corruption dans un processus inclusif qui a impliqué les administrations, le secteur privé, les partenaires techniques et financiers et la société civile.

C'est à la suite de plusieurs révisions qui ont tenu compte des avis de tous ces interlocuteurs que le CSLCC finalisa le texte de la loi. Le Président de la République signa la Loi no. 2004-030 sur la lutte contre la corruption le 9 septembre 2004. Ayant constaté dans son exposé des motifs la gravité du fléau de la corruption et son impact négatif sur le fonctionnement de l'administration publique et des entreprises publiques, la loi modifie certaines dispositions du Code pénal afin de mettre à jour les peines et intro-

duire de nouvelles infractions permettant de poursuivre et de réprimer effectivement la corruption. Elle fait obligation à certaines catégories de hautes personnalités et de hauts fonctionnaires de déclarer leur patrimoine. Suivant l'exemple d'autres pays, elle prévoit la création d'un organe spécialisé dans la lutte contre la corruption dont le mandat principal est de mettre en oeuvre la stratégie nationale anti-corruption. Elle garantit l'indépendance et l'autonomie financière et opérationnelle de cet organe, le BIANCO. Elle assure aussi la sécurité de fonction de ses dirigeants. Elle définit également sa mission et ses pouvoirs. Elle exige, enfin, la protection des dénonciateurs et des témoins.

3.1.2. Les Décrets d'application

Le Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption (CSLCC) a été créé par le Décret no. 2002-1128 du 30 septembre 2002 et son mandat était principalement de mettre en place un système anti-corruption dont les éléments constitutifs étaient l'élaboration d'une stratégie nationale et d'une loi sur la lutte contre la corruption, ainsi que la mise en place d'une agence nationale anti-corruption.

Le BIANCO, prévu dans la Loi no. 2004 2004-030 du 9 septembre 2004, a été créé par le Décret no. 2004-937 du 5 octobre 2004. Le Décret en son Article 3 dote le BIANCO d'une indépendance et d'une autonomie opérationnelle et de gestion et le charge de la conduite de la mise en oeuvre de la Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption, notamment :

- « 1. la mise en application de la législation anti-corruption;
2. la prévention par l'élimination des opportunités de corruption dans le fonctionnement des systèmes du secteur privé;
3. l'éducation des citoyens sur les effets néfastes engendrés par la corruption et l'incitation de la communauté à lutter contre la corruption. »

Le CSLCC ayant accompli sa mission, le Décret du 30 septembre 2002 le régissant a été modifié et complété par le Décret no. 2004-982 du 12 octobre 2004. Ce dernier décret assigne au CSLCC la mission non seulement de développer la stratégie nationale de lutte contre la corruption mais d'assurer également le suivi de sa mise en oeuvre; de conseiller le BIANCO ; de mettre en place un programme d'observation

³ Le CSLCC a été créé par le Décret no. 2002-1128 du 30 septembre 2002 et son mandat était principalement de mettre en place un système anti-corruption dont les éléments constitutifs étaient l'élaboration d'une stratégie nationale et d'une loi sur la lutte contre la corruption ainsi que la mise en place d'une agence nationale anti-corruption.

de la corruption; et de conseiller le Président de la République sur les questions relatives à l'éthique, l'intégrité nationale et la lutte contre la corruption. Le Décret no. 2006-207 du 21 mars 2006 crée le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI) en remplacement du CSLCC et lui confère une mission plus large de développer le Système National d'Intégrité (SNI) et d'assister ses piliers, notamment le BIANCO. Il définit ainsi la relation entre le CSI et le BIANCO : « ... le CSI n'aura désormais qu'une relation coach-pilier avec le BIANCO. Ce qui laisse l'entière responsabilité de la conduite de la lutte contre la corruption à ce dernier. Le rôle du CSI se bornera, compte tenu du principe de l'indépendance, à émettre des avis et évaluer la contribution de l'anti-corruption dans le développement du SNI, au titre de la promotion de la valeur intégrité. »

En application de Loi no. 2004-030 du 9 septembre 2004 sur la lutte contre la corruption, le Décret no. 2004-983 du 12 octobre 2004 a abrogé et remplacé le Décret no. 2002-1127 du 30 septembre 2002 instituant une obligation de déclaration de patrimoine par certaines catégories de hautes personnalités et de hauts fonctionnaires⁴. Ce Décret détaille les modalités de soumission de ces déclarations et assigne au BIANCO la responsabilité de les recevoir. Il définit également les conditions de leur exploitation.

Le Décret no. 2008-176 du 15 février 2008 abrogeant le Décret no. 2004-937 du 5 octobre 2004 et portant réorganisation du Bureau Indépendant Anti-Corruption maintient la mission du BIANCO et renforce les pouvoirs du Directeur Général et de son adjoint dans la gestion du Bureau. Le rôle du CSI en tant qu'organe de conseil et de consultation du BIANCO n'est pas retenu dans le nouveau Décret. Sont supprimés de ce nouveau Décret également l'obligation faite au Directeur Général de demander l'avis conforme du

4 Il s'agit du Premier Ministre et des membres du Gouvernement ; des Sénateurs et Députés ; des Gouverneurs des provinces autonomes, chefs de région et maires ; des membres de la Haute Cour Constitutionnelle ; des Magistrats de l'ordre judiciaire, administratif et financier ; des fonctionnaires occupant des postes de haute responsabilité de niveau égal ou supérieur à celui de directeur de ministère ; inspecteurs des domaines, du trésor, des douanes, des impôts et des finances ; des chefs de formation militaire à partir de l'échelon compagnie et plus ; des inspecteurs de l'Inspection Générale de l'Etat, de l'Inspection Générale de l'Armée Malagasy et de l'Inspection Générale de la Gendarmerie Nationale ; et de toute personne exerçant les fonctions d'officier de police économique ou judiciaire.

CSI sur tout projet de création ou de suppression de poste, et de requérir l'accord préalable du CSI pour l'acceptation de tout soutien matériel ou financier provenant d'une source privée. Le Directeur Général n'a plus l'obligation de soumettre au CSI le projet de budget de programme du BIANCO pour l'exercice suivant avant de le présenter au Ministre chargé des Finances et du Budget. Le Directeur Général peut désormais remettre le rapport sur les activités du BIANCO directement au Président de la République sans passer par le CSI.

Malgré ces modifications introduites par le Décret no 2008-176, il est important de noter, en ce qui concerne la relation entre le BIANCO et le CSI, que l'Art. 19 de la Loi no. 2004-030 du 9 septembre 2004 sur la lutte contre la corruption reste en vigueur et définit ainsi cette relation :

« Le Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption est un organe de conseil du Bureau Indépendant Anti-Corruption et a pour mission d'assurer la surveillance et le suivi de la mise en oeuvre de la politique et de la stratégie nationale de lutte contre la corruption.

Il doit notamment être consulté sur l'effectivité générale de la stratégie de lutte contre la corruption, les procédures de fonctionnement, les besoins en ressources humaines et les conditions de recrutement du personnel du Bureau Indépendant Anti-Corruption. »

Pour lutter contre le blanchiment de capitaux - c'est-à-dire le recyclage de l'argent sale qui est le produit d'une infraction - le Président de la République a signé le 19 août 2004 la loi no. 2004-020 sur le blanchiment, le dépistage, la confiscation et la coopération internationale en matière de produits du crime. Cette loi, qui est conforme aux normes internationales tels que définis par l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDC), le Fonds Monétaire International et le Groupe d'Action Financière (GAFI)⁵, détaille les dispositions relatives à la prévention et à la détection du blanchiment de capitaux et arrête les sanctions applicables aux in-

5 Office de Nations Unies contre la Drogue et le Crime, "Modèle de loi sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme", 2005, https://www.unodc.org/tldb/pdf/Model_Laws/AML_MLawFrench.pdf.

fractions liées au blanchiment de capitaux. Elle définit également les dispositions relatives à la coopération internationale aux fins d'échange d'information, d'investigation et de procédure, visant les mesures conservatoires et les confiscations des instruments et produits liés au blanchiment, en vue d'extradition et d'assistance technique mutuelle.

En application de la Loi no. 2004-020 du 19 août 2004, les Ministres des Finances et du Budget, et de la Justice signent le 4 juin 2007 le Décret no. 2007-510 portant création, organisation et fonctionnement du Service des Renseignements Financiers dénommé SAMIFIN dont la mission est définie comme suit:

- « - recevoir les déclarations auxquelles sont tenus les personnes et organismes visées à l'article 3 de ladite loi ;
- analyser et traiter lesdites déclarations ;
- recevoir toutes autres informations utiles notamment celles communiquées par les autorités judiciaires ;
- procéder à des recherches et collectes d'informations complémentaires ;
- saisir le ministère public des faits susceptibles de constituer des infractions de blanchiment d'argent. »

Selon les dispositions du Décret, le Directeur Général du SAMIFIN est nommé par décret pris en Conseil des Ministres sur une liste de trois candidats proposés par le CSI sur base d'un appel à candidatures ouvert. Les autres huit membres du SAMIFIN sont choisis sur une liste de 24 personnes établie par le CSI en collaboration avec le Directeur Général.

Le Décret définit les relations entre le SAMIFIN et le BIANCO en ses Articles 16 et 18. En effet, le décret requiert que le SAMIFIN informe le BIANCO lorsqu'il transmet au Procureur Général un rapport relatif à une infraction de blanchiment de capitaux liée à une infraction relevant de la compétence du BIANCO.

En outre le SAMIFIN est tenu d'adresser également au BIANCO et au CSI un exemplaire du rapport annuel qu'il est requis de soumettre au Président de la République, aux Présidents du Sénat et de l'Assemblée Nationale, au Premier Ministre, au Ministre chargé des Finances et au Ministre de la Justice. Pour faire face aux nombreuses doléances qu'il recevait et en vue de restaurer la confiance de la popu-

lation excédée par la lenteur de la Justice et l'inefficacité de la Police et de la Gendarmerie, le CSLCC a conçu une Chaîne Pénale Economique Anti-Corruption (CPEAC). En réunissant dans une même structure les magistrats et les officiers de police judiciaire, le CSLCC espérait accélérer les procédures judiciaires en matière pénale. C'est ainsi que la Chaîne Pénale Anti-Corruption a été créée par la Circulaire Interministérielle no, 001/MJ/MDN/SESP du 2 juillet 2004 qui associait les Ministères de la Justice et de la Défense et du Secrétariat d'Etat chargé de la Sécurité Publique. Ces Ministères et le Secrétariat d'Etat s'engageaient ainsi à doter cette nouvelle structure de magistrats, de gendarmes et de policiers.⁶

La CPEAC est un guichet unique judiciaire spécialisé dans le traitement des dossiers de corruption. Elle traite les dossiers de corruption qui lui sont transmis par le BIANCO et le SAMIFIN. Les membres de son personnel continuent à relever de leurs supérieurs hiérarchiques respectifs. Les magistrats détachés à la CPEAC continuent à assumer leurs attributions respectives dans leurs juridictions d'origine. Compte tenu du petit nombre de doléances qui étaient reçues en 2003-2004, il n'était pas jugé nécessaire d'affecter des magistrats exclusivement à la CPEAC⁷. Elle a bénéficié du soutien logistique du CSLCC puis du CSI jusqu'en 2010 quand elle fut transférée sous l'autorité du Ministère de la Justice.

3.1.3 Les points forts du cadre légal

Bien qu'il accuse certaines insuffisances, l'arsenal juridique dont s'est doté Madagascar se conforme dans une large mesure aux dispositions des instruments internationaux et régionaux de lutte contre la corruption ratifiés par le pays, notamment la Convention des Nations Unies contre la Corruption, la Convention de l'Union Africaine sur la Prévention et la Lutte contre la Corruption, et le Protocole Anti-Corruption de la SADC.

Les infractions incriminées et les sanctions y af-

6 Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption, "Rapport annuel 2003-2004", http://www.csi.gov.mg/download/rapports/Rapport_annuel_2004.pdf

7 Ibid.

férentes sont clairement définies dans la Loi no. 2004-030 du 9 septembre 2004 sur la lutte contre la corruption et la Loi no. 2004-020 du 18 août 2004 sur le blanchiment, le dépistage, la confiscation et la coopération internationale en matière de produits de crime. Sauf dans le cas de la CPEAC qui n'est pas régie par un cadre juridique, les organes exécutifs (le CSI, le BIANCO et le SAMIFIN) ainsi que leur organisation, leur fonctionnement et, dans une certaine mesure, leurs relations sont également explicités par le cadre juridique.

Le cadre légal a le mérite de garantir l'indépendance et l'autonomie opérationnelle et financière du BIANCO et du SAMIFIN, et assure la sécurité de fonction des dirigeants de ces deux institutions, en conformité avec l'Article 6(2) de la Convention des Nations Unies contre la Corruption qui stipule :

« Chaque Etat Parti accorde à l'organe ou aux organes visés au paragraphe 1 du présent article l'indépendance nécessaire, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, pour leur permettre d'exercer efficacement leurs fonctions à l'abri de toute influence indue. Les ressources matérielles et les personnels spécialisés nécessaires, ainsi que la formation dont ces personnels peuvent avoir besoin pour exercer leurs fonctions, devraient être fournis. »

En conformité avec l'Article 32 de la Convention des Nations Unies contre la Corruption, la Loi no. 2004-030 exige du Directeur Général du BIANCO de veiller à protéger l'identité des dénonciateurs, des témoins et de l'auteur présumé de l'acte de corruption et de mettre en place des mécanismes pour protéger l'information liée à une dénonciation. Elle interdit, en outre d'exercer des représailles contre un dénonciateur ou un témoin. Il est, en fait, peu probable que les citoyens prendraient le risque de dénoncer un acte de corruption s'ils n'étaient pas sûrs d'être protégés contre d'éventuels actes de représailles de la part des personnes dénoncées. La lutte contre la corruption serait difficile, pour ne pas dire impossible dans ce cas d'espèce.

La transparence de la procédure de nomination du Directeur Général du BIANCO par un comité indépendant qui aboutit à une liste de trois candidats parmi lesquels le Président de la République en choisit un pour le nommer à la direction du Bureau. Beaucoup de pays africains francophones se sont in-

spirés de cette procédure pour leur propres agences de lutte contre la corruption⁸.

3.1.4 Les faiblesses du cadre légal

Comme cela a été remarqué par les acteurs de la lutte contre la corruption, Madagascar manque de politique de lutte contre la corruption qui puisse permettre « une cohérence entre les actions de l'Etat et celles de l'ensemble du système répressif ».⁹ Malgré l'affirmation de leur indépendance et de leur autonomie opérationnelle et financière, toutes les institutions chargées de la lutte contre la corruption sont rattachées à l'Exécutif. Le CSI, le BIANCO et le SAMIFIN sont rattachés à l'administration et à la ligne budgétaire de la Présidence de la République. En outre, c'est le Président de la République qui nomme les dirigeants de ces institutions. Il faut noter, quand même, que le Président choisit ces dirigeants parmi ceux qui lui sont soumis par des comités de sélection indépendants. Quant à la CPEAC elle est placée sous la tutelle du Ministère de la Justice et la carrière de ses magistrats est gérée par le Conseil Supérieur de la Magistrature dont le Président de la République et la Ministre de la Justice assurent respectivement la présidence et la vice-présidence. Ces liens alimentent la perception largement partagée tant chez les Malgaches que chez les PTF d'un manque d'indépendance effective et de l'interférence permise par le cadre légal de l'Exécutif dans l'opération de ces institutions¹⁰. Cet état de choses sape sérieusement leur crédibilité et limite leur marge de manoeuvre.

Le cadre législatif ne prévoit pas un mécanisme for-

8 Notamment la République Démocratique du Congo qui, en 2008, a envoyé une délégation à Antananarivo pour étudier l'expérience de Madagascar en matière de lutte contre la corruption.

9 Garry Fabrice Ranaivoson, "Lutte contre la corruption – Le BIANCO recommande une politique étatique", L'Express, le 31 mai 2014, <http://www.lexpressmada.com/blog/actualites/lutte-contre-la-corruption-le-bianco-recommande-une-politique-etatique-11612>

10 Idem, "Lutte anti-corruption – Le BIANCO dépendant de l'Exécutif", le 17 juin 2014, <http://www.lexpressmada.com/blog/actualites/lutte-anti-corruption-le-bianco-dependant-de-lexecutif-12526>

mel de coordination des différentes institutions chargées de la lutte contre la corruption. Celles-ci ont mis en place une plateforme plutôt informelle qui, de l'avis des acteurs eux-mêmes, ne remplit pas effectivement ce rôle important de coordination. Le cloisonnement des activités des différentes entités les prive de la synergie qui pourrait résulter de leur collaboration ordonnée et régulière. Pour remédier à cette carence, Madagascar pourrait s'inspirer de l'exemple du Nigéria qui a mis en place un cadre dans lequel toutes les institutions impliquées dans la lutte contre la corruption se rencontrent régulièrement. Ce cadre est assisté par un secrétariat qui mène des recherches ayant un intérêt commun pour toutes les institutions, comme il est détaillé dans l'encadré no. 1 ci-dessous.

Encadré no. 1

L'Unité Technique sur les Réformes Relatives à la Lutte contre la Corruption (TUGAR) du Nigéria

TUGAR, « Technical Unit on Governance and Anti Corruption Reforms » ou l'Unité Technique sur les Réformes Relatives à la Lutte contre la Corruption, est une unité de recherche, de suivi et d'évaluation qui a été créée par le Gouvernement du Nigéria pour assurer la liaison entre toutes les institutions nationales chargées de la lutte contre la corruption dans le pays. Sa mission est également de satisfaire le besoin d'une approche rigoureuse en matière de conception de politiques basée sur l'analyse de données; et de diagnostics spécifiques approfondis sur la corruption et les problèmes connexes de gouvernance.

TUGAR a un nombre restreint de personnel administratif qui assure le secrétariat des réunions régulières de toutes les institutions de lutte contre la corruption et de chercheurs spécialisés dans la lutte contre la corruption et la gouvernance. Son programme et son budget sont arrêtés par le Comité de coordination des institutions nationales de lutte contre la corruption. Les membres de ce Comité sont élus par les dirigeants de ces mêmes institutions. Le budget de TUGAR est voté par le Parlement nigérian.

Pour plus d'informations, voir le site de TUGAR à <http://www.tugar.org.ng/>

Les dispositions du cadre légal - notamment le Décret no. 2008 – 176 abrogeant le Décret no. 2004-937 du 5 octobre 2004 et portant réorganisation du Bureau Indépendant Anti-corruption - renforcent la perception du BIANCO par le public comme la seule institution anti-corruption du pays.

Cependant, les instruments internationaux de lutte contre la corruption, s'inspirant de l'expérience de nombreux pays en la matière, mettent l'accent sur la participation de toute la société à la lutte contre la corruption. La Convention des Nations Unies contre la Corruption, par exemple, exige en son Article 13 que chaque Etat Partie prenne « des mesures appropriées...pour favoriser la participation active de personnes et de groupes n'appartenant pas au secteur public, tels que la société civile, les organisations non-gouvernementales et les commu-

nautés de personnes, à la prévention de la corruption et à la lutte contre ce phénomène, ainsi que pour sensibiliser le public à l'existence, aux causes et à la gravité de la corruption et à la menace que celle-ci représente ».

La conséquence de cette perception du rôle du BI-ANCO est la démission de fait des autres piliers du Système National d'Intégrité par rapport à la lutte contre la corruption. Il faut noter que l'expérience renseigne que les agences uniques de lutte contre la corruption sont des proies très faciles pour les auteurs d'actes de corruption qui arrivent souvent à les neutraliser. D'après l'expérience de beaucoup de pays, le succès de la lutte contre la corruption est tributaire de la participation d'un large éventail d'institutions à la lutte contre la corruption avec le soutien des citoyens.

L'encadré no. 2 ci-après donne un exemple d'un pays, le Botswana, qui a mis en place un cadre institutionnel permettant la participation de tous à la lutte contre la corruption. Ce pays trône depuis des années à la tête des pays africains dans le classement de l'Indice de Perceptions de la Corruption de Transparency International. Il a réussi, grâce à la bonne gouvernance et des institutions solides, à lutter contre la corruption et à se développer, à la différence de beaucoup de pays africains riches en ressources naturelles. Tout n'est pas parfait dans le système mis en place depuis bientôt 50 ans mais des leçons peuvent être tirées de cette expérience.

Encadré no. 2

Les leçons à tirer de l'expérience du Botswana

Une étude récente retient quatre facteurs importants pour expliquer le succès relatif du Botswana dans la lutte contre la corruption par rapport à d'autres pays africains, notamment l'engagement politique ; la gestion économique ; la vision de société des dirigeants ; et la nature de la corruption et les mesures mises en place pour combattre la corruption.

L'engagement politique

Durant ces 50 dernières années les dirigeants et les citoyens botswanais ont fait montre d'un vrai engagement à un système démocratique garantissant tous les droits politiques, économiques et sociaux de tous les citoyens. La constitution du pays qui garantit la séparation des pouvoirs et qui constitue la fondation de l'Etat de droit, a été strictement respectée.

La gestion économique

Le Botswana a mis en place un programme de développement juste dont les priorités sont arrêtées dans un processus inclusif qui assure la participation de toutes les couches de la société. Le Plan de développement national, qui en résulte et est approuvé par le Parlement, est l'outil utilisé par le Gouvernement pour allouer les ressources et gérer les attentes des citoyens.

Des dirigeants visionnaires

Les dirigeants botswanais ont été des femmes et des hommes intègres et étaient déterminés à bâtir une société libre et juste en vue de sortir leur peuple de la misère et de l'injustice. Les normes mises en place par les pères de l'indépendance ont été suivies par leurs successeurs.

La corruption et les mécanismes mis en place pour la combattre

Comme la corruption évolue, pour la combattre, il est indiqué que la stratégie soit revue pour tenir compte de cette évolution, que de nombreux mécanismes soient conçus pour la combattre et que plusieurs institutions participent à la lutte contre le fléau. L'expérience du Botswana démontre que, pour réussir, la lutte contre la corruption doit impliquer non seulement les institutions mais aussi les acteurs non-étatiques, y compris le secteur privé, la société civile, les médias et, surtout, tous les citoyens.

Malgré ce succès relatif du Botswana dans la lutte contre la corruption et la promotion de la bonne gouvernance par rapport à beaucoup d'autres pays africains, il y a lieu de noter que le pays est confronté à de nombreux défis qui, s'ils ne sont pas surmontés, pourraient hypothéquer les résultats remarquables accomplis jusque là. Il s'agit, par exemple, des pouvoirs excessifs que la Constitution du pays attribue au Président de la République et qui empêchent le Parlement de jouer pleinement son rôle de contrôle de l'Exécutif. Bien que le pays ait organisé des élections régulièrement, le même parti politique domine la scène politique et est resté au pouvoir depuis l'indépendance. Ce qui crée des risques de dérapages en matière de redevabilité. Le pays n'a pas encore ratifié la Convention de l'Union Africaine sur la Prévention et la Lutte contre la Corruption dont la domestication dans le cadre légal national pourrait renforcer son arsenal juridique anti-corruption. Le très important secteur minier connaît des problèmes de transparence dans sa gestion, qui pourraient offrir des occasions de corruption. Par exemple, les contrats miniers sont délivrés dans une procédure opaque qui exclut le contrôle parlementaire. Le pays a jusque là refusé d'adhérer à l'Initiative de Transparence des Industries Extractives (ITIE) qui pourrait contribuer à améliorer la transparence du secteur minier et ainsi réduire les risques de corruption.

Contrairement aux prescrits de l'Article 30 de la Convention des Nations Unies contre la Corruption, les acteurs de la lutte contre la corruption estiment que les sanctions prévues par la loi ne tiennent pas compte de la gravité des infractions ; elles ne sont pas assez dissuasives par rapport aux gains que réalisent les auteurs d'actes de corruption, et ne sont pas toujours appliquées. Ce qui, par conséquent, favorise l'impunité des actes de corruption.

Le formulaire de déclaration des intérêts est plutôt sommaire et incomplet, et n'inclut pas de nombreuses activités qui sont susceptibles de faire naître des conflits d'intérêts. Le contenu du formulaire de la déclaration d'intérêt de la France résumé dans l'Encadré no. 3 ci-après a le mérite de couvrir un large éventail d'activités. Il pourrait servir de modèle à Madagascar et être adapté pour compléter le contenu du formulaire annexé au Décret no. 2004 – 983 sur la déclaration du patrimoine.

Le potentiel des déclarations du patrimoine n'est pas entièrement exploité dans la mesure où le BIANCO qui les reçoit n'a pas l'autorité d'en vérifier l'exactitude ni de les investiguer, sauf en cas de plainte.

Les clauses de la Loi sur la lutte contre la corruption relatives à la protection des dénonciateurs et des témoins sont incomplètes par rapport aux exigences de l'Article 32 de la convention des Nations Unies. En effet, elles n'incluent ni les experts, ni les victimes, ni les parents et d'autres personnes qui sont proches des témoins, des experts et des victimes parmi les personnes à protéger. Des dispositions ne sont pas prévues non plus pour la protection physique de ces personnes. En outre, La loi n'envisage pas de mettre en place une structure chargée de cette protection.

Il manque dans le cadre légal des dispositions relatives à l'accès à l'information. Pourtant, la Convention de l'Union Africaine sur la Prévention et la Lutte contre la Corruption exige en son Article 12(4) des Etats Parties de « veiller à ce que les médias aient accès à l'information dans les cas de corruption et d'infractions assimilées sous réserve que la diffusion de cette information n'affecte pas négativement l'enquête ni le droit à un procès équitable ».

Encadré no. 3

Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP) de la République Française

Déclaration d'intérêts

1. Les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou gratification exercées à la date de l'élection ou de la nomination :
 - Description de l'activité professionnelle
 - Rémunération ou gratification perçue.

2. Les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou gratification exercées au cours des cinq dernières années :
 - Description de l'activité professionnelle
 - Rémunération ou gratification perçue

3. Les activités de consultant exercées à la date de l'élection ou la nomination et au cours des cinq dernières années :
Identification de l'employeur ou de la structure sociale d'emploi
 - Description de l'activité professionnelle
 - Rémunération ou gratification perçue.

4. Les participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société à la date de l'élection ou de la nomination ou lors des cinq dernières années :
 - Identification de l'organisme public ou privé ou de la société
 - Description de l'activité
 - Rémunération ou gratification perçue.

5. Les participations financières directes dans le capital d'une société à la date de l'élection ou de la nomination :
 - Identification de la société
 - Evaluation de la participation financière
 - Rémunération ou gratification perçue.

6. Les activités professionnelles exercées à la date de l'élection ou de la nomination par le conjoint :
 - Identification du conjoint
 - Description de l'activité professionnelle.

7. Les fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts :
 - Identification de la structure ou de la personne morale
 - Description des activités et responsabilités exercées.

8. Les fonctions et mandats électifs exercés à la date de l'élection ou de la nomination :
 - Identification des fonctions et mandats électifs
 - Date du début et de la fin des fonctions et mandats électifs
 - Rémunérations, indemnités ou gratifications perçues.

Le potentiel des déclarations du patrimoine n'est pas entièrement exploité dans la mesure où le BIANCO qui les reçoit n'a pas l'autorité d'en vérifier l'exactitude ni de les investiguer, sauf en cas de plainte.

Les clauses de la Loi sur la lutte contre la corruption relatives à la protection des dénonciateurs et des témoins sont incomplètes par rapport aux exigences de l'Article 32 de la convention des Nations Unies. En effet, elles n'incluent ni les experts, ni les victimes, ni les parents et d'autres personnes qui sont proches des témoins, des experts et des victimes parmi les personnes à protéger. Des dispositions ne sont pas prévues non plus pour la protection physique de ces personnes. En outre, La loi n'envisage pas de mettre en place une structure chargée de cette protection.

Il manque dans le cadre légal des dispositions relatives à l'accès à l'information. Pourtant, la Convention de l'Union Africaine sur la Prévention et la Lutte contre la Corruption exige en son Article 12(4) des Etats Parties de « veiller à ce que les médias aient accès à l'information dans les cas de corruption et d'infractions assimilées sous réserve que la diffusion de cette information n'affecte pas négativement l'enquête ni le droit à un procès équitable ».

3.2. Le cadre institutionnel

Le cadre légal fixe un cadre institutionnel de la lutte contre la corruption qui inclut les entités suivantes dont les missions ont été décrites ci-haut :

- Le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI),
- Le Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO), et
- Le Service des Renseignements Financiers (SAMIFIN).

La Chaîne Pénale Economique et Anti-Corruption (CPEAC) est un élément clef de ce dispositif mais n'est régie que par une Circulaire Interministérielle, comme mentionné plus haut.

3.2.1. Le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI)

Comme indiqué plus haut, le Décret no. 2006-

207 du 21 mars 2006 qui créa le CSI en remplacement du CSLCC, confia au Comité une mission plus large allant au-delà de la lutte contre la corruption. En plus d'assurer la surveillance de la mise en oeuvre de la loi et de la stratégie nationale de lutte contre la corruption, il a désormais la responsabilité de promouvoir l'intégrité dans tous les 12 piliers du Système National d'Intégrité, dont fait partie le BIANCO. Ainsi, bien qu'il soit entendu que le BIANCO a l'entière responsabilité de mener la lutte contre la corruption, le CSI continue à jouer un rôle prépondérant dans la lutte contre la corruption. En effet, il est en charge du volet « intégrité » du programme national de bonne gouvernance lancé en 2006 et dont les autres volets sont l'efficacité de l'Etat et la participation citoyenne. La composante « intégrité » est articulée en trois volets : lutte contre la corruption, Etat de droit et droits de l'homme.

Le CSI appuie la mise en oeuvre du programme national de bonne gouvernance par sa participation au comité technique (composé de représentants des 12 piliers du Système National d'Intégrité ou SNI en sigle). En outre, il « émet des avis et évalue la contribution de l'anti-corruption dans la promotion de l'intégrité »¹¹. Ainsi, non seulement le CSI conçoit la politique et la stratégie en matière d'intégrité mais il accompagne également les piliers dans la définition et la mise en oeuvre de leurs plans d'actions respectifs. Le CSI assure aussi le suivi et l'évaluation de l'exécution de ces plans d'actions. Enfin, le CSI conseille le Président de la République sur le SNI qui s'articule sur trois volets, notamment, la lutte contre la corruption, l'état de droit et les droits humains. Le CSI exerce donc une très grande influence sur la conception, la mise en oeuvre et l'évaluation de la lutte contre la corruption à Madagascar.

3.2.2. Le Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO)

La Loi no. 2004-030 du 9 septembre 2004 désigne le BIANCO comme l'organisme principal de

11 CSI, Bulletin d'Intégrité et de Gouvernance, no. 1, mars-avril 2014. Les piliers du Système National d'Intégrité sont le Parlement, l'Exécutif, le Judiciaire, les corps de contrôle, le BIANCO, la Médiature de la République, les organismes internationaux, les médias, les partis politiques, les autorités morales, le secteur privé et la société civile.

lutte contre la corruption à Madagascar. De ce fait, il a la responsabilité de mettre en oeuvre la Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption, comme indiqué ci-haut.

La Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption datant de 2004 s'articule sur les cinq axes suivants :

- Démanteler les remparts de la corruption;
- Atténuer la vulnérabilité des acteurs;
- Réhabiliter et valoriser les acteurs et/ou les organisations probes;
- Réduire les risques de corruption;
- Promouvoir la culture du refus de la corruption.

Les trois axes stratégiques d'intervention du BIANCO, tels qu'indiqués dans son dernier rapport annuel, sont :

- L'éducation de la population pour le refus de la corruption et l'incitation de la communauté à lutter contre ce phénomène;
- La prévention de la corruption par l'élimination des opportunités favorisant la corruption dans le fonctionnement des systèmes des secteurs public et privé; et
- L'application de la législation anti-corruption.

Malgré une conjoncture économique difficile marquée par la diminution drastique des financements du Gouvernement et l'arrêt des appuis des PTF, le BIANCO a mis en place un programme de travail ambitieux pour la période 2013-2015 dont l'objectif est d'atteindre le score de 39 pour Madagascar en 2015 sur l'Indice de Perception de la Corruption (IPC) de Transparency International et de réduire à 1,5 la proportion des dépenses moyennes des ménages payées aux agents corrompus de l'Administration pour obtenir les services publics. Les orientations principales de ce programme sont les suivantes :

- Le développement des capacités opérationnelles du BIANCO.
- L'intensification de la mise en oeuvre de la Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption, notamment en menant des activités visant la mobilisation le public contre la corruption, l'adoption par les services publics et privés de mesures de prévention et des dispositifs anti-corruption, la promotion de la culture d'intégrité...

Dans le cadre de la mise en oeuvre de ce programme, en 2014, le BIANCO vise à réaliser, à titre d'exemple, les résultats suivants :

- Pour le volet application de la législation anti-corruption : 1,350 dossiers investigables traités, dont 590, soit 43.7% transmis aux juridictions; 2.500 déclarations du patrimoine, soit environ 50% du total, sont reçues des personnes assujetties. .
- Pour les volets éducation et prévention : la Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption est mise à jour; la responsabilisation des relais (organisations de la société civile, leaders d'opinion, confessions religieuses...) est renforcée pour l'éducation du public au changement de comportement, de veille et d'interpellation, par rapport à la pratique de la corruption.¹²

Le BIANCO étant considéré par toutes les couches de la population comme la seule institution responsable de la lutte contre la corruption, est fortement critiqué pour le manque de résultat et l'impunité dont jouissent les hautes personnalités du pays pour les pratiques de corruption. L'ex-Directeur Général du BIANCO a lui-même récemment fait le bilan suivant de la lutte contre la corruption dans le pays : « ... la population est toujours en attente des résultats des initiatives de lutte contre la corruption entreprises depuis une dizaine d'années. Parallèlement, une partie de l'opinion commence même à remettre en cause, sinon l'ensemble du système de lutte contre la corruption, du moins les structures spécialisées dans la répression des méfaits. Face à cette défiance, il faut réaffirmer la nécessité de continuer et de renforcer la lutte contre la corruption »¹³.

En réponse aux critiques d'inefficacité et même de corruption qui sont régulièrement formulées à son endroit par les médias et les citoyens, le BIANCO a souvent pointé du doigt la Chaîne Pénale Economique et Anti-Corruption qui, à son avis, ne traite pas à temps ou pas du tout les dossiers qui lui sont transmis après investigation. Son ex-Directeur Général a dit ceci vers la fin de son mandat : « ... la lutte contre la corruption est une chaîne. Certes, nous sommes l'organe en première ligne, mais notre compétence

12 BIANCO, "Rapport annuel 2023", p. 72-73.

13 Ibid., p. 7.

s'arrête à la phase de l'enquête. Une fois notre travail fait, nous remettons les résultats à la justice. Malheureusement, souvent les poursuites judiciaires peinent à se concrétiser. Il faut améliorer cela¹⁴ ». La réalité, comme on le verra dans la suite de cette évaluation, est beaucoup plus complexe que cela.

Des observateurs mentionnent aussi comme cause de manque d'efficacité du BIANCO que le Bureau ne peut pas s'auto-saisir de cas de corruption, même dans des cas d'enrichissement illicite. A ceci le BIANCO répond que c'est un choix qu'il a fait de ne pas le faire « pour éviter les accusations d'enquêtes 'téléguidées' par le pouvoir politique et pour impliquer les citoyens dans la lutte contre la corruption ».

Le BIANCO reçoit les déclarations de patrimoine des personnalités visées par la loi (dont le nombre est estimé à 8.000) mais n'a ni l'autorité ni la capacité de vérifier leur exactitude ni de les publier. Il ne peut les exploiter qu'en cas de poursuite judiciaire. Il serait recommandable que, pour que ces déclarations soient utiles, qu'elles soient limitées à un nombre restreint de « personnes politiquement exposées » (PPE)¹⁵ et que la loi autorise le BIANCO de les vérifier et de les utiliser le cas échéant, sans attendre une poursuite judiciaire.

Le BIANCO lui-même relève les nombreux obstacles auxquels il était buté dans l'exercice de ses responsabilités en 2013. Il note, par exemple, la paucité des ressources financières et humaines mises à sa disposition. Son budget total qui a connu une chute importante depuis 2009, se montait à 7.334.304.000 Ariary en 2013, dont 2.229.385.000 Ariary, soit 30,4 % du total, provenaient des PTF¹⁶. Au 31 décembre 2013, le BIANCO disposait d'un effectif de 180 membres du personnel, repartis entre sa Direction Générale à Antananarivo et dans six Branches Territoriales établies

14 "Général Faly Rabetrano : la suite des enquêtes pour corruption pose problème", le 16 mai 2014, <http://www.lexpressmada.com/blog/actualites/general-faly-rabetrano-la-suite-des-enquetes-pour-corruption-pose-probleme-10847>.

15 Ce terme désigne une personne exerçant ou ayant exercé une haute fonction publique, ou une personne qui est intimement associée à une telle personne. Il est supposé que, du fait de cette fonction ou de l'influence qu'elle peut exercer, il existe un grand risque qu'une PPE soit potentiellement impliquée dans des actes de corruption.

16 BIANCO, "Rapport annuel 2013", p. 75.

dans les chefs-lieux des anciennes provinces. Cett effectif, d'après le BIANCO, est nettement en dessous du niveau minimal de 250 unités qui permettrait au Bureau de faire efficacement son travail. Ces insuffisances au niveau des finances et du personnel ont résulté en une réduction de certaines activités et des contraintes importantes au niveau de la logistique. La présente étude n'ayant pas analysé le fonctionnement détaillé du Bureau, il n'est pas possible de se prononcer sur la justesse de ces déclarations du BIANCO.

Une autre difficulté est liée au rattachement administratif du BIANCO à la Présidence de la République. Le budget du BIANCO lui est alloué par les Services de la Présidence et son niveau ne tiendrait pas compte des besoins réels du Bureau. Ceci crée la possibilité pour la Présidence d'influencer le travail du Bureau. En outre, les déboursements au niveau de la Présidence souffriraient de beaucoup de lenteur. Au niveau de la logistique, même les demandes des Branches Territoriales doivent remonter jusqu'à la Présidence, occasionnant ainsi des retards importants d'approvisionnement.

Pendant que les moyens mis à la disposition du BIANCO connaissent une réduction significative, les indices de gouvernance indiquent une recrudescence des pratiques de la corruption dans le pays. Le BIANCO ne peut donc pas faire face efficacement aux menaces du fléau de la corruption qui, de l'avis de tout le monde, gangrène la société et est devenue, depuis la crise, un moyen de survie.

L'efficacité du BIANCO est aussi entamée par le manque de coordination formelle des institutions censées lutter contre la corruption. Le Bureau est ainsi contraint, pour bénéficier de la collaboration des autres entités, de recourir à des arrangements qui sont difficiles à appliquer et à faire respecter du fait que ces arrangements, somme toute informels, n'ont pas force de loi. Pour pallier le manque de coordination effective entre elles, le CSI, le BIANCO, le SAMIFIN, le CPEAC et la Médiature de la République ont décidé en 2011 de mettre en place la Plateforme d'échanges et de concertation¹⁷ pour atteindre leur objectif commun qui est le renforcement de l'Etat de droit. La Déclaration de principes régissant cette plate-

17 C'est ainsi que le CSI nomme cette structure. Voir CSI, "Rapport annuel 2011", p. 6-7. Le BIANCO l'appelle Plateforme d'intégrité. Voir BIANCO, "Rapport annuel 2013", p. 8.

forme définit les domaines suivants dans lesquels la collaboration au sein de la Plateforme pourrait être explorée: les échanges documentaires ; les échanges d'informations et de documentation sur les programmes de formation ; les échanges d'expériences et d'expertises ; l'organisation de programmes de formation ; la formulation de propositions de réformes aux autorités en vue de l'amélioration de la gouvernance ; et le plaidoyer auprès de l'Administration et des partenaires nationaux et internationaux¹⁸. Les avis sont plutôt partagés sur l'efficacité et l'effectivité de cet arrangement.

3.2.3. Le SAMIFIN

En son Article 16, la Loi no. 2004-020 du 19 août 2004 sur le blanchiment, le dépistage, la confiscation et la coopération internationale en matière de produits de crime désigne le SAMIFIN comme l'organe chargé de la lutte contre le blanchiment d'argent sale.

Dirigé par un Directeur Général nommé par le Président de la République, le SAMIFIN, comme le CSI et le BIANCO, est rattaché à la Présidence de la République, nonobstant l'indépendance et l'autonomie opérationnelle et de gestion dont le dote le Décret no. 2007-510 du 4 juin 2007. Le SAMIFIN est tenu de soumettre son projet de budget aux services de la Présidence qui lui allouent une enveloppe sur la base des financements disponibles, plutôt que par rapport aux activités programmées. A ses débuts en 2008, son financement provenait à hauteur de 70% des appuis des PTF qui ont été suspendus en 2009 en raison de la crise politique dans le pays. Privé de ces appuis extérieurs, à l'instar des autres entités anti-corruption, le SAMIFIN a connu une diminution drastique de son budget. Son budget total est passé de son pic de 930.300.000 d'Ariary en 2010 à 195.485.000 Ariary en 2014.

L'effectif de son personnel s'élève actuellement à 30 agents ; ce qui, associé à la réduction des ressources financières mises à sa disposition, ne permet pas au SAMIFIN de produire les résultats attendus de cette entité¹⁹.

Les modes opératoires de blanchiment de capitaux les plus fréquents à Madagascar sont :

- le blanchiment de capitaux à travers le transfert courant à titre de prestation de service qui est une infraction à la réglementation des changes;
- le blanchiment du change illicite (notamment le défaut de domiciliation bancaire des opérations d'importation et d'exportation; le non respect de réglementation en matière de change, dont les opérations de changes illicites; la non déclaration et fausse déclaration en matière d'allocation de voyage et de transfert des fonds; et le non rapatriement de devises) ;
- le blanchiment du trafic des bois précieux ;
- le blanchiment du trafic de produits miniers ;
- le blanchiment de produits de favoritisme et de détournement de deniers publics à travers les marchés publics.

Le SAMIFIN a mis en place des axes stratégiques en vue de remplir sa mission, notamment la sensibilisation et l'éducation du public, des médias et des administrations publiques et organismes partenaires dans le traitement des déclarations d'opérations suspectes (DOS). Dans la première phase, celle de la prévention, le SAMIFIN reçoit des institutions assujetties aux termes de la Loi no. 2004-020 du 19 août 2004 les DOS. Dans une deuxième phase, celle de la détection des infractions d'origine et des indications sérieuses de blanchiment, le SAMIFIN traite le dossier en collaboration avec le CSI, le BIANCO, la Police Nationale, la Gendarmerie Nationale, les régies financières et le Trésor Public et d'autres administrations publiques concernées. Le dossier ainsi constitué est transmis à la CPEAC pour la phase suivante qui est celle de la poursuite judiciaire.

Le SAMIFIN fait face à un certain nombre d'obstacles à son fonctionnement, notamment :

- Madagascar n'a ni une politique ni une stratégie de lutte contre le blanchiment de

18 CSI, "Rapport annuel 2011", p.6-7.

19 Les renseignements résumés dans cette section

sont tirés de la discussion que l'auteur a eu avec le Directeur Général du SAMIFIN et deux de ses Directeurs de département le 5 juin 2014 et des documents suivants qu'ils ont eu l'amabilité de partager avec moi : "Etat des lieux sommaire du Système anti-blanchiment à Madagascar", avril 2014; et "Avant-projet de développement institutionnel du Système anti-blanchiment à Madagascar", sans date.

- capitaux dans lesquels devraient s'inscrire ses activités.
- Le public n'a pas encore été suffisamment sensibilisé à la problématique de blanchiment de capitaux et encore moins aux voies et moyens de lutter contre ce fléau.
 - Le blanchiment qui se fait au niveau du secteur informel échappe au SAMIFIN du fait du niveau dérisoire de bancarisation (entre 3 et 5%) dans ce secteur prédominant.
 - Le Service ne dispose pas actuellement d'un bureau et est temporairement hébergé dans un local qui ne lui permet pas de fonctionner normalement.
 - Les restrictions budgétaires résultant à la fois de la crise et de la réduction conséquente des appuis des PTF l'ont contraint de réduire ses activités.
 - Bien que le Décret le créant lui garantisse une autonomie financière, il émarge sur le budget de la Présidence de la République qui lui alloue un budget sur la base des financements disponibles, sans tenir compte de ses besoins réels.
 - Le personnel du SAMIFIN n'a pas bénéficié d'une formation spécialisée dans tous les aspects du blanchiment de capitaux.
 - Les magistrats et les OPJ ne sont pas spécialisés dans le traitement de cas de blanchiment de capitaux.
 - En raison de manque de coordination, le SAMIFIN n'est pas informé sur la suite qui est réservée aux dossiers qu'il soumet à la CPEAC et n'est donc pas en mesure d'informer les entités déclarantes, ce qui démotive ces dernières.
 - Comme le BIANCO n'informe pas le SAMIFIN sur les produits d'actes de corruption, il n'est pas possible de procéder à leur identification et à leur confiscation. Il y a lieu de mentionner qu'il n'y a jamais eu confiscation des produits de la corruption à Madagascar, ce qui décrédibilise la lutte contre la corruption.

3.2.4. La Chaîne Pénale Economique et Anti-Corruption (CPEAC)

Comme indiqué déjà, la CPAC (qui est devenue par la suite CPEAC), créée comme projet pilote en 2004, est un guichet unique judiciaire spécialisé dans le traitement des dossiers de corruption. Créée sous l'impulsion du CSLCC par une Circulaire Interministérielle, elle était considérée comme « une expérimentation » dont le statut juridique devait évoluer. Cela n'a malheureusement pas été le cas, l'arrangement temporaire étant devenu définitif depuis 10 ans²⁰.

Après que l'expérimentation de la CPEAC a été jugée concluante au niveau d'Antananarivo, des CPEAC ont été établies dans les sièges des 5 autres Cours d'Appel mais, à la différence du CPAC d'Antananarivo, les entités faisant partie des CPEAC n'ont pas été délocalisées. Elles couvrent toutes les infractions économiques et financières, en plus des infractions de corruption. Là où les CPEAC n'existent pas, les juges ordinaires traitent les cas de corruption. L'extension de ces CPEAC en dehors d'Antananarivo a vite fait voir la nécessité de mettre en place une législation spécifique pour les régir. Des réflexions à ce sujet ont été menées incluant toutes les parties prenantes, notamment le Ministère de la Justice, le CSI, le BIANCO, le SAMIFIN, la Police Nationale et la Gendarmerie Nationale.

La CPEAC est critiquée régulièrement par les médias et le public pour son inefficacité et sa tendance à poursuivre les « petits poissons » et à épargner les hautes personnalités dont les infractions de corruption seraient connues de tous. Comme le confirme une étude récente commandée par le Ministère de la Justice et le PNUD, à l'instar du reste de la chaîne pénale, elle est perçue par les acteurs comme étant principalement inaccessible, lente et coûteuse²¹.

20 Cette section est basée sur les informations recueillies lors des entretiens avec les acteurs de la lutte contre la corruption, avec le Ministère de la Justice et la Coordinatrice de la CPEAC. Beaucoup des observations émises dans l'"Etude sur les dysfonctionnements de la chaîne pénale Malagasy", réalisée par Brice Bussiere pour le Ministère de la Justice et le PNUD en mai 2014, s'appliquent aussi à la CPEAC.

21 Brice Bussiere, "Etude sur les dysfonctionnements de

Nonobstant la Circulaire Interministérielle la créant, en réalité, la CPEAC, comme l'ensemble de l'organisation judiciaire à Madagascar, manque d'indépendance par rapport à l'Exécutif. La CPEAC, comme indiqué plus haut, dépendait de la logistique qui lui était fournie par une entité rattachée à la Présidence de la République, le CSLCC, de sa création en 2004 à 2010 quand elle a été transmise au Ministère de la Justice dont elle dépend administrativement et financièrement. Cependant, comme elle n'a pas été créée par un décret, son statut juridique ne permet pas de la faire figurer dans l'organigramme du Ministère de la Justice. La CPEAC n'a pas un budget spécifique mais émerge, comme les cours et tribunaux, sur le budget du Ministère de la Justice. La logistique lui est octroyée par la Direction de l'Administration du Ministère de la Justice.

En outre, la carrière des magistrats qui font partie de la CPEAC est gérée par le Conseil Supérieur de la Magistrature qui est présidé par le Président de la République secondé par le Ministre de Justice. Enfin, l'Inspection Générale de la Justice créée par la Constitution de 2010 et rattachée à la Présidence de la République est chargée de contrôler le respect des règles déontologiques par les magistrats.

Comme observé plus haut, le personnel détaché auprès de la CPEAC continue de dépendre administrativement des juridictions et entités d'origine. La Coordinatrice de la CPEAC cumule ses fonctions avec celles qu'elle assure au niveau de la Cour d'Appel d'Antananarivo. Le cumul des fonctions à tous les niveaux de la Chaîne contribue à la lenteur dans le traitement des dossiers, dans la mesure où les priorités des entités d'origine prennent souvent le pas sur celles de la CPEAC. En outre, par manque de cadrage juridique, la supervision du personnel de la CPEAC cause problème.

Le personnel de la CPEAC n'est pas spécialisé dans la lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux et les crimes économiques ; ce qui a un impact négatif sur sa performance. Il faut noter, cependant, que le personnel a bénéficié des formations organisées par le SAMIFIN. La CPEAC a arrêté un programme de formation pour les magistrats mais ne peut pas le dispenser par manque de ressources financières et humaines.

En ce qui concerne le traitement des dossiers de corruption, la CPEAC fait observer que le BIANCO ne lui transmet pas tous les dossiers de toutes doléances qu'il reçoit, contrairement à ce que le public croit. Le BIANCO lui-même en classe un bon pourcentage. Selon la CPEAC, beaucoup de dossiers qu'elle reçoit du BIANCO ne sont pas de bonne qualité technique, sont mal ficelés ou ne fournissent pas de preuves suffisantes pour aboutir à des condamnations des auteurs présumés de cas de corruption. C'est ce qui explique que beaucoup de cas se terminent par des relaxes, le juge d'instruction étant dans l'obligation d'enquêter à charge et à décharge. Comme le prescrit la loi, le doute sur la constitution du crime profite à l'accusé.

Pour expliquer les difficultés auxquelles est confrontée la CPEAC, beaucoup de personnes interviewées pour cette évaluation ont mentionné – mais n'ont malheureusement pas mis à la disposition du Consultant International - une circulaire de 2009 sur les « affaires sensibles », c'est-à-dire celles qui concernent les affaires susceptibles de perturber l'ordre public ou les hautes personnalités en exercice. Cette circulaire exigerait, selon les mêmes personnes, que le magistrat à qui un tel cas est soumis, demande les instructions du Ministre de la Justice.

Au niveau de la logistique, la CPEAC rencontre beaucoup de difficultés qui entravent son fonctionnement. Au moment de l'enquête, elle occupait des bureaux provisoires, manquait de matériel informatique et n'avait pas d'accès à l'Internet. Elle disposait d'un budget dérisoire pour la maintenance de ses véhicules et le carburant. Pour enquêter sur des cas qui demandent un déplacement, un ordre de mission du Ministère de la Justice est requis. Le magistrat est alors obligé de payer les frais de déplacement de sa propre poche, quitte à se faire rembourser deux ou trois ans après.

3.2.5 Les points forts du cadre institutionnel

Le cadre institutionnel de la lutte contre la corruption est dans la forme conforme aux exigences des instruments régionaux et internationaux et des lois nationales régissant la lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux.

Madagascar a pu se doter dans les dix dernières années d'un noyau de cadres dont l'expertise est jugée être d'un bon niveau.

Les citoyens, du moins ceux d'Antananarivo qui ont été rencontrés lors de cette évaluation, semblent avoir été suffisamment sensibilisés à la corruption et ses méfaits.

Les entités chargées de la lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux conçoivent des plans stratégiques et des plans d'actions, et publient régulièrement des rapports qui sont soumis à la Présidence de la République et autres institutions de l'Etat, en conformité avec les exigences légales, et sont accessibles au public.

3.2.6 Les faiblesses du cadre institutionnel

Une partie du public rencontré durant cette évaluation perçoit un manque de volonté politique de la part des autorités de l'Etat de lutter contre la corruption.

Toutes les institutions sont rattachées à la Présidence de la République, sauf la CPEAC qui est sous la tutelle du Ministère de la Justice, ce qui renforce l'impression d'un manque d'indépendance de ces institutions par rapport à l'Exécutif.

La perception généralisée de l'impunité de la grande corruption contribue au renforcement du scepticisme par rapport à l'efficacité de la lutte contre la corruption.

Il est intéressant de noter que dans la conception du cadre légal et également dans l'entendement du public, seuls le BIANCO, la CPEAC et, à la limite, le CSI sont considérés comme les institutions anti-corruption du pays. Cette conception réductrice des acteurs de la lutte contre la corruption exclut d'autres entités qui, d'après l'expérience d'autres pays, jouent un rôle important dans la lutte contre le fléau de la corruption, notamment la Médiature de la République, la Cour des Comptes, la Police Nationale, la Gendarmerie, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, l'Administration Douanière, l'Administration Fiscale, la Commission Nationale des Droits Humains, la société civile, les médias et le secteur privé. Toutes

ces entités sont considérées à tort comme des "cibles" de la lutte contre la corruption.

L'absence d'un mécanisme formel de coordination de tous les acteurs de la lutte contre la corruption ne permet pas de créer les synergies nécessaires entre les différentes entités. Les institutions n'échangent pas régulièrement les informations entre eux. Le BIANCO et le SAMIFIN se plaignent du manque de communication de la part de la CPEAC sur les cas qu'il lui transmet. Le SAMIFIN n'est pas informé sur les produits de corruption que le BIANCO identifie. La Plateforme d'Intégrité ou de Bonne Gouvernance qui a été mise en place manque de cadrage juridique et a montré ses limites.

Toutes les institutions de lutte contre la corruption se plaignent de l'insuffisance des ressources humaines et financières mises à leur disposition, ce qui ne leur permettrait pas d'atteindre leurs objectifs. Elles n'arriveraient pas, par conséquent, à couvrir adéquatement l'immense territoire de Madagascar.

Seule une analyse détaillée du fonctionnement de chacune de ces institutions pourrait statuer sur la justesse de leurs propos concernant leurs performances.

Les dysfonctionnements du CPEAC ne facilitent pas la lutte contre la corruption. Pour renforcer la répression, on pourrait envisager, en tenant compte du système légal de Madagascar, d'accorder au BIANCO et au SAMIFIN des pouvoirs de poursuite au titre d'administration spéciale, comme cela se fait dans d'autres pays, notamment en Sierra Léone. L'expérience de ce pays est résumée dans l'encadré no. 4 ci-dessous.²²

22 Voir, par exemple, Joseph Fitzgerald Kamara, "The Power to Investigate and Prosecute Corruption: Success of the Sierra Leonean Anti-Corruption Authority", <http://www.acauthorities.org/successory/power-investigate-and-prosecute-corruption>.

Encadré no. 4

Le succès de la Commission Anti-Corruption de la Sierra Léone

La Commission Anti-Corruption de la Sierra Léone a été créée par une loi adoptée par le Parlement en février 2000. La mission assignée à la Commission a été inspirée par celles des commissions anti-corruption du Botswana et de Hong Kong, comprenant notamment la prévention, la sensibilisation des citoyens et la répression en vue de lutter contre la corruption.

Afin de s'attaquer efficacement au fléau, la Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption a été adoptée par le Gouvernement. Cette stratégie constitue la base de l'implication dans la lutte contre la corruption de toutes les parties prenantes de la société appelées les piliers d'intégrité. La stratégie est fondée sur la conviction que la lutte contre la corruption ne peut pas être menée par une agence nationale de lutte contre la corruption seule. Cette lutte a besoin pour réussir d'impliquer effectivement toute la société.

La Sierra Léone n'a pas seulement ratifié mais a également domestiqué dans la législation nationale les instruments de lutte contre la corruption suivants : la Convention des Nations Unies contre la Corruption, et la Convention de l'Union Africaine sur la Prévention et la Lutte contre la Corruption.

Après quelques années de fonctionnement, le manque d'efficacité de la Commission a été décrié par les citoyens dans la mesure où seuls les « petits poissons » étaient poursuivis. Les hautes autorités du pays jouissant d'immunités et de privilèges de juridiction, n'étaient nullement inquiétées. L'action de la Commission était limitée par de nombreux blocages, notamment l'obligation de requérir préalablement du Ministre de la Justice l'autorisation de poursuite de cas de corruption qui n'était jamais accordée dans des cas dits "sensibles" impliquant les hautes autorités; et le manque d'indépendance et d'autonomie opérationnelle par rapport à l'Exécutif.

La loi de 2000 créant la Commission a été abrogée en 2008 et a introduit des changements importants qui ont permis à la nouvelle Commission Anti-Corruption de la Sierra Léone de poursuivre et de faire condamner des hautes personnalités du pays, notamment des ministres en exercice et le Directeur de Cabinet du Président de la République. Ces changements incluent :

- L'indépendance d'investiguer et le pouvoir de poursuivre des cas de corruption au titre d'administration spéciale sans passer par le Ministre de la Justice.
- Le pouvoir de saisir à titre conservatoire les biens d'une personne sous investigation et même ceux des personnes suspectées de détenir les biens appartenant à ces personnes.
- Le pouvoir de recouvrement des avoirs des personnes reconnues coupables d'actes de corruption, y compris ceux du Président de la République, des Ministres et d'autres personnes politiquement exposées.
- Le pouvoir de sanctionner les services cibles qui n'appliquent pas les recommandations de la revue des systèmes et d'analyse des procédures faites par l'Autorité.
- La création d'une Unité de Gestion et de Protection des Dénonciateurs.

Egalement par manque de moyens, la formation du personnel – qui était déjà inadéquate avant 2009 – n'est plus assurée depuis l'interruption des appuis des PTF à la suite de la crise constitutionnelle que le pays a traversée durant cinq ans. Ceci souligne une dépendance excessive de ces institutions aux financements et au soutien technique des PTF, ce qui à terme pourrait hypothéquer leur pérennité.

Les institutions chargées de la lutte contre la corruption ne semblent pas avoir la capacité de prévenir effectivement la corruption.

Les immunités et privilèges de juridiction dont jouissent certaines hautes autorités, sont des obstacles à l'effectivité des investigations et des poursuites des cas de corruption dans ces milieux. Ceci leur assure une impunité certaine et décrédibilise une lutte contre la corruption limitée aux « petits poissons ».

La décision prise par le BIANCO de ne pas s'auto-saisir de cas de corruption – même de cas d'enrichissement illicite – et d'attendre d'être saisi par des tiers avant de s'activer, limite son efficacité.

Comme plusieurs cas de corruption dont est saisi le BIANCO n'arrivent pas à terme, la crédibilité de la lutte contre la corruption dans le pays est fortement entamée et il s'est développé un certain scepticisme parmi les citoyens par rapport à la lutte contre le fléau.

Il apparaît au public que le système de contrôle des magistrats n'est pas efficace ; ce qui, aux yeux du public, leur permettrait de s'engager impunément dans la corruption.

Aux yeux des citoyens, le Parlement ne paraît pas actif dans la lutte contre la corruption et est perçue comme étant affecté par le fléau.

La société civile et les médias, à quelques exceptions près, ne sont pas assez structurés ni capables de jouer leur rôle de veille et de sensibilisation des citoyens. Ils sont également accusés d'être politisés. Comme les institutions étatiques, les organisations de la société civile sont très dépendantes des appuis extérieurs et ne paraissent pas prendre des initiatives – même celles qui ne requièrent pas de financement – pour s'impliquer pleinement dans la lutte contre le phénomène de la corruption.

Le secteur privé semble être réticent à participer à la lutte contre la corruption. Les institutions de la lutte

contre la corruption semblent s'intéresser plus au secteur public et oublier que c'est à l'interface entre le secteur public et le secteur privé que la grande corruption se pratique.



**4. RECOMMANDATIONS EN
VUE DE L'AMELIORATION DU
DISPOSITIF
ANTI-CORRUPTION
A MADAGASCAR**



4.1. Au Gouvernement

- Démontrer au plus haut niveau de l'Etat la volonté politique de lutter contre la corruption, notamment en adoptant une politique nationale de lutte contre la corruption en vue d'en fixer les orientations et les objectifs, et les moyens nécessaires pour les réaliser. Des politiques régionales cernant de plus près les réalités et les particularités de chaque région, pourraient s'insérer utilement dans cette politique nationale.
- Ancrer la lutte contre la corruption dans la stratégie de développement national en reconnaissant que la corruption est transversale et affecte tous les secteurs sans exclusive. Eviter l'erreur commise dans la conception du Madagascar Action Plan (MAP) qui a cloisonné les 8 engagements retenus, tout en cantonnant la lutte contre la corruption uniquement dans le premier engagement relatif à la gouvernance responsable. La lutte contre la corruption doit avoir comme objectif majeur la contribution au développement et donc à l'amélioration du vécu du peuple malgache.
- Suite à l'adoption d'une politique nationale de lutte contre la corruption, mettre à jour la stratégie nationale de lutte contre la corruption pour prendre en compte l'évolution des infractions de corruption à Madagascar. Tirer, au préalable, des leçons de l'expérience des dix dernières années dans la lutte contre la corruption dans le pays et en tenir compte dans la conception de la nouvelle stratégie. Les objectifs à atteindre devraient être réalistes, tenant compte de l'environnement économique, social et politique, ainsi que des capacités des institutions chargées de la lutte contre la corruption. Inclure parmi les priorités de cette stratégie la lutte contre la corruption dans l'exploitation et la gestion des ressources naturelles.
- Révisiter le cadre juridique et administratif et considérer la possibilité de détacher les institutions de lutte contre la corruption de la tutelle de la Présidence en vue d'éliminer la perception de leur manque d'indépendance et d'autonomie opérationnelle et financière par rapport à l'Exécutif.
- Mettre en place un mécanisme formel de coordination de tous les acteurs clefs de la lutte contre la corruption.
- Etudier la possibilité d'accorder au BIANCO l'autorité d'auto-saisine, de vérification et d'exploitation des déclarations de patrimoine en vue de renforcer la lutte contre la corruption. Pour assurer l'efficacité de cette vérification, considérer la possibilité de limiter le nombre des personnes assujetties à cette déclaration à quelques personnes politiquement exposées dans un premier temps.
- Adopter une loi sur l'accès à l'information, tel que l'exigent la Convention des Nations Unies contre la Corruption et la Convention de l'Union Africaine sur la Prévention et la Lutte contre la Corruption.
- Adopter une loi sur la protection des dénonciateurs, des experts et des témoins et créer une structure chargée de la mettre en oeuvre.
- Revoir les immunités et les privilèges de juridiction accordés par le Code de procédure pénale en vue de mettre fin à l'impunité des hautes personnalités.
- Doter les acteurs clefs de la lutte contre la corruption de ressources financières, humaines et matérielles suffisantes, et de formations régulières et actualisées, démontrant ainsi la volonté politique de l'Etat de combattre le fléau de la corruption.
- Prendre des mesures de prévention et de lutte contre la corruption dans tous les secteurs en introduisant des standards de service et des codes d'éthique ou de conduite dans toutes les institutions publiques, surtout dans celles qui fournissent des services aux citoyens. Impliquer le BIANCO dans le contrôle et le suivi de la mise en oeuvre de ces mesures.

4.2. Au Parlement

- Créer une Commission Parlementaire Anti-Corruption.
- Créer une section nationale du Réseau Anti-Corruption des Parlementaires Africains (APNAC) qui a pour mission de coordonner, d'inclure et de renforcer les capacités des parlementaires africains dans la lutte contre

la corruption et la promotion de la bonne gouvernance.

- Mettre en place un programme de renforcement des capacités et des connaissances en matière de lutte contre la corruption, notamment dans le secteur des ressources naturelles.
- Relancer les relations de travail avec la Cour des Comptes.
- Améliorer la collaboration avec les organisations de la société civile, notamment dans le suivi du secteur clef des ressources naturelles.

4.3. Aux Institutions chargées de la lutte contre la corruption

- Continuer la réflexion sur la relance de la lutte contre la corruption et arrêter un plan d'action conjoint.
- Mettre en place un plan de renforcement des capacités dans chacune des institutions et, dans la mesure du possible, organiser des formations conjointes.
- Mettre en place une structure formelle de coordination des activités de tous les acteurs clefs et la doter d'un secrétariat de recherche sur les les problématiques d'intérêt commun à toutes les institutions concernées.
- Impliquer tous les acteurs clefs dans la lutte contre la corruption, y compris la société civile et les représentants des associations des entreprises et les syndicats, dans l'évaluation de la mise en oeuvre de la Convention des Nations Unies contre la Corruption.
- Evaluer également la mise en oeuvre de la Convention de l'Union Africaine sur la Prévention et la Lutte contre la Corruption dans un processus inclusif qui implique tous les acteurs clefs de la lutte contre la corruption, y compris la société civile et le secteur privé.
- Mettre en place des normes en matière de constitution des dossiers de cas de corruption qui assurent leur solidité et l'acceptation par tous les acteurs impliqués dans la poursuite de cas de corruption.
- Renforcer la collaboration avec la société civile et les médias pour sensibiliser les citoyens

à la corruption et à ses effets néfastes, y compris certains de ses aspects, tels que les conflits d'intérêts et le népotisme, que les citoyens ne reconnaissent pas comme étant des actes de corruption.

4.4. A la société civile et aux médias

- Dans le cadre de la Plateforme Nationale des Organisations de la Société Civile et autres groupes de coordination, identifier les organisations oeuvrant dans la lutte contre la corruption ou ayant de bonnes potentialités en vue de créer un réseau.
- Avec l'appui des ONG internationales et régionales, identifier les domaines d'action prioritaire et mettre en place un programme de renforcement des capacités et des connaissances, notamment sur la corruption dans le secteur des ressources naturelles. Privilégier des initiatives qui renforcent la demande de redevabilité au niveau des communautés de base.
- Créer des passerelles avec les centres de recherche et les universités malgaches pour la production d'études et des sondages sur la corruption.
- En collaboration avec les centres de recherche et des experts, mener une enquête sur la corruption dans les entreprises privées et se servir de ses résultats pour mobiliser le secteur privé à participer à la lutte contre la corruption.
- Renforcer la collaboration avec le Parlement et les institutions chargées de la lutte contre la corruption.
- Observer la vie publique et dénoncer publiquement les cas de corruption, y compris à travers les médias.
- Organiser des campagnes de sensibilisation des citoyens à la prévention et à la lutte contre la corruption en utilisant tous les médias.
- Envisager de mettre en place des programmes de formation des médias sur la lutte contre la corruption et le journalisme d'investigation.

4.5. Au secteur privé formel

- Soutenir et participer à une enquête sur la corruption dans les entreprises privées menée par la société civile.
 - En collaboration avec les institutions chargées de la lutte contre la corruption, utiliser les résultats de l'enquête sur la corruption dans les entreprises privées pour mener au sein des associations des entreprises et du patronat, des campagnes de sensibilisation pour améliorer l'engagement du secteur privé dans la lutte contre la corruption.
 - Mettre en place un Pacte National sur la lutte contre la corruption entre les secteurs public et privé, et la société civile, en assurer la diffusion et en suivre la mise en oeuvre par les entreprises.
 - Se doter de codes de conduite, de codes de déontologie et de politiques en matière de conflits d'intérêt, et mettre en place des mécanismes de suivi et d'évaluation de leur mise en oeuvre.
- mener des études et des sondages annuels sur la perception et les attitudes envers la corruption, et la performance des institutions chargées de la lutte contre la corruption.
 - Appuyer la société civile pour repertorier, avec l'aide des organisations non-gouvernementales internationales, des organisations spécialisées dans la lutte contre la corruption et dans la sélection des domaines d'intervention prioritaires.
 - Apporter l'assistance nécessaire à la création d'un réseau des organisations de la société civile engagées dans la lutte contre la corruption.
 - Continuer à appuyer les initiatives de renforcement de la demande de redevabilité, telles que les kiosques de la justice et les centres d'assistance juridique.
 - Appuyer les programmes de formation des médias en matière de lutte contre la corruption et en journalisme d'investigation.



4.6. Aux partenaires techniques et financiers

- Coordonner les appuis des PTF à la partie nationale pour créer des synergies et éviter l'éparpillement des efforts et le chevauchement des appuis.
- Appuyer les efforts d'amélioration du cadre légal et institutionnel par le Gouvernement en apportant l'expertise additionnelle nécessaire et les meilleures pratiques en la matière d'autres pays.
- Accompagner les efforts de renforcement des capacités et des connaissances des acteurs clefs de la lutte contre la corruption, en particulier dans le secteur des ressources naturelles.
- Encourager une approche de partenariat entre les institutions chargées de la lutte contre la corruption, d'une part, et la société civile, les médias et le secteur privé, d'autre part.
- Fournir les appuis matériels et technologiques aux acteurs clefs de la lutte contre la corruption.
- Appuyer les centres de recherche et autres chercheurs indépendants malgaches à



*Au service
des peuples
et des nations*

Programme des Nations Unies pour la Développement

Maison Commune des Nations Unies,

Rue Dr Raseta Andraharo

Route de Majunga BP 1348

101 Antananarivo Madagascar

Tél: +261 20 23 300 92

Fax: + 261 20 23 300 42

Email: registry.mg@undp.org

Web: www.mg.undp.org