

ETUDE SUR **LES DYSFONCTIONNEMENTS DU SYSTÈME JUDICIAIRE ET LES PRATIQUES DE CORRUPTION EN MILIEU CARCÉRAL À MADAGASCAR**

Le cas de la région Analamanga



Avril 2024

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

www.transparency.mg

Le projet **Malagasy miAdy Isan'andro amin'ny Kolikoly sy ny Ambolettra (MAIKA)** vise à garantir un meilleur respect des droits humains en luttant contre la corruption dans les secteurs de la Santé, de l'Education et de la Justice. Spécifiquement dans le domaine de la Justice, l'objectif de ce projet est de lutter contre la corruption en milieu carcéral. Les études effectuées et toutes les activités menées dans le cadre de projet ont également pour d'améliorer le fonctionnement du système judiciaire malgache, pour asseoir une justice équitable et efficace.

Auteurs

Hiavisoa Jean Philippe LEBON MORIN
Consultant en affaires judiciaires

Gérard Brandon RABANIT
Consultant en anti- corruption et Gouvernance

Supervision et encadrement technique:

Dr Ketakandriana Rafitoson, Directrice Exécutif de TI-MG;
Andrianalisoa Raonison, Chargée du projet MAIKA
Hasina Randrianja, Responsable des Programmes
Malala Raonitsoa, Chargée de recherche et d'Analyse de données

Design : Vatsy Rakotonarivo, Responsable Communication et Plaidoyer

LISTE DES ABREVIATIONS

BIANCO	Bureau indépendant Anti-Corruption
CBV	Coups et Blessures Volontaires
CNUCC	Convention des Nations-Unies contre la corruption
CSI	Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité
CPPM	Code de Procédure Pénale Malgache
DAJ	Direction des Affaires Juridiques
DGAJER	Direction Générale des Affaires Judiciaires, des Etudes et des Réformes
DHPRS	Direction de l'Humanisation de la Détention et de la Préparation à la réinsertion sociale
IPC	Indice de Perception de la Corruption
LCC	Lutte contre la corruption
MAIKA	Malagasy miAdy Isan'andro amin'ny Kolikoly sy ny Ambolettra
MD	Mandat de dépôt
MEDEM	Mouvement pour l'Ethique et la Déontologie à Madagascar
MEN	Ministère de l'Education Nationale
MESUPRES	Ministère de l'Enseignement Supérieur
MINJUS	Ministère de la Justice
MINSAN	Ministère de la Santé
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
OPJ	Officier de Police Judiciaire
PNBG	Politique Nationale de Bonne Gouvernance
PTFs	Partenaire Technique et Financier
SNLCC	Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption
TI-MG	Transparency International – Initiative Madagascar
TPI	Tribunal de Première Instance

SOMMAIRE

Liste des abréviations	iii	Diagnostic de la chaîne pénale et du milieu carcéral	12
Sommaire	iv	Présentation du circuit de procédure pénale	12
Les concepts et définitions	v	Analyse des dysfonctionnements : les niches de corruption dans le secteur de la justice	13
Résumé exécutif	1		
Contexte général	3	Recommandations	35
Contexte spécifique à la lutte contre la corruption	5	Annexes	I
Le système Anti-Corruption	5	Annexe 1 : Bibliographie	I
Cadre juridico-politique en matière de LCC	6	Annexe 2 : Transcription d'entretien avec deux (02) détenus	III
Aperçu général du secteur justice	8	Annexe 3 : Quelques statistiques sur les PACs	V
Présentation du Ministère de la Justice	8	Annexe 4 : Listes des personnes ressources	VI
Présentation de l'administration pénitentiaire	9	Annexe 5 : Guide d'entretien	VII
Méthodologie de recherche	10	Annexe 6 : Matrice de données ..	IX
Objectifs de la recherche	10		
Méthodologie adoptée	10		
Difficultés rencontrées	11		

LES CONCEPTS ET DEFINITIONS

- **Condamné** : Toutes les personnes qui ont fait l'objet d'une décision ayant acquis caractère définitif sont désignées comme « condamnées ». Une décision de justice devient définitive lorsque toutes les voies de recours prévues par la loi ont été utilisées ou lorsque les délais pour former ces recours sont écoulés.
- **Corruption** : comportement pénalement incriminé par lequel sont sollicités, agréés ou reçus des offres, promesses, dons ou présents, à des fins d'accomplissement ou d'abstention d'un acte, d'obtention de faveurs ou avantages particuliers.
- **Dénonciation** : Acte par lequel un citoyen signale aux autorités policières, judiciaires ou administratives une infraction commise par autrui. La dénonciation est, dans certains cas, ordonnée par la loi.
- **Détenu** : Personne faisant l'objet d'une mesure privative de liberté à l'intérieur d'un établissement pénitentiaire.
- **Enquête de police** : Ensemble des opérations d'investigations menées préalablement à la saisine des juridictions compétentes par les officiers et agents de police judiciaire, en vue de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs.
- **Enquête préliminaire** : Enquête diligentée d'office ou à la demande du Parquet par la police ou la gendarmerie avant l'ouverture de toute information et permettant au Ministère public d'être éclairé sur le bien-fondé d'une poursuite.
- **Expertise** : Procédure de recours consistant à demander à un spécialiste, dans les cas où le recours à des constatations ou à une consultation ne permettrait pas d'obtenir les renseignements nécessaires, d'éclairer le tribunal sur certains aspects du procès nécessitant l'avis d'un homme de l'art.
- **Flagrant délit** : Crime ou délit qui se commet actuellement, ou qui vient de se commettre. L'infraction relève alors de modalités d'enquête particulières (enquête de flagrance), et s'il s'agit d'un délit, peut donner lieu à comparution immédiate devant le tribunal correctionnel.
- **Magistrat** : Dans les juridictions de l'ordre judiciaire, les magistrats de carrière sont chargés de juger lorsqu'ils sont au siège, et de requérir l'application de la loi quand ils sont au Parquet.

- **Officier de police judiciaire** : Ensemble des fonctionnaires, placés sous l'autorité du Parquet ayant pour mission d'accomplir les opérations ressortissantes à l'enquête de police (préliminaire), ou à la flagrance (flagrant délit) et d'effectuer les délégations des magistrats instructeurs (commissions rogatoires, délégation judiciaire). Les OPJ ont plénitude de pouvoirs ; les APJ se bornent à les seconder.
- **Plaidoirie** : Exposé verbal, à l'audience, des prétentions, preuves et arguments des parties. Devant les tribunaux de droit commun, les avocats jouissent du monopole de la plaidoirie.
- **Plainte** : Acte par lequel la partie lésée par une infraction porte celle-ci à la connaissance du Procureur de la République, directement ou par l'intermédiaire d'une autre autorité.
- **Parquet** : Magistrats composant le Ministère public dans chaque TPI, placés sous l'autorité d'un Procureur de la République.
- **Prévenu** : Dans les établissements pénitentiaires, le terme « prévenu » désigne les personnes en détention provisoire, à savoir celles qui n'ont pas fait l'objet d'une condamnation définitive.
- **Système judiciaire** : Administration de la justice incluant les magistrats (ordres judiciaire – administratif – financier), le personnel des greffes, les agents pénitentiaires, les auxiliaires de justice, la police judiciaire intervenant dans la procédure judiciaire

RESUME EXECUTIF

Le présent rapport a pour but de présenter les résultats d'une étude sur les dysfonctionnements du système judiciaire et les pratiques de corruption en milieu carcéral qui s'est étalée de mai 2023 à avril 2024. L'ensemble des travaux a été mené dans la région Analamanga, notamment pour les entretiens individuels et la recherche documentaire. Les données qui sont explicitées tout au long de ce document sont issues majoritairement de personnalités exerçant dans cette partie de l'île.

Les grandes lignes des dysfonctionnements au sein du système judiciaire et en milieu carcéral

- Une Justice en crise de confiance et à la recherche de son indépendance dû à une intrusion des autres pouvoirs (exécutif et législatif) sur le judiciaire ;
- La médiocrité des conditions de travail favorisant la lenteur administrative ;
- La faible valorisation de la fonction publique malgache : l'insécurité matérielle du fonctionnaire constitue un risque non négligeable pour se livrer à la corruption ;
- Une appropriation de la corruption en tant que « *comportement normal* » par la société – au point de devenir un usage social : cas de versement de somme d'argent contre un service censé être gratuit ;
- Le cas de négociation des décisions pénales moyennant paiement d'une rançon : placement sous mandat de dépôt, demande de LP, Classement sans suite, ... ;
- La faible autonomie de l'Administration Pénitentiaire dû à son statut de direction générale, placée sous la tutelle du MINJUS ;
- Un budget et un personnel en nombre insuffisant compte tenu des besoins humains, matériels et financiers ;
- L'absence d'un document stratégique aux fins de préparation à la réinsertion sociale ;
- Un manque de compétences du personnel dans le domaine « santé » : les soins prodigués aux détenus sont, en grande majorité, réalisés par des infirmiers et non des médecins.

Les points saillants du diagnostic de la chaîne pénale et du milieu carcéral

A la phase préliminaire de la procédure :

- Méconnaissance de la législation pénale par les officiers de police judiciaire ;
- Instrumentalisation du mode de saisine par plainte « directe » à des fins de coercition ;
- Non-respect du droit à la défense lors de la convocation du suspect/témoin : absence de précisions sur les motifs de celle-ci ;

- La non-assistance par un avocat peut constituer un facteur d'aggravation de la situation de vulnérabilité de la personne auditionnée ;
- Certains enquêteurs opèrent au moyen d'un interrogatoire musclé pour extirper/ extorquer un aveu du suspect ou du témoin ;
- Des perquisitions et visites domiciliaires se font en l'absence de tout mandat décerné par la Justice ;
- Les procès-verbaux de saisies sont « *faussés* » afin de détourner partiellement ou totalement les objets saisis ;
- Détention arbitraire d'un suspect sans une notification de son placement en garde à vue.

Phase juridictionnelle :

- Usage excessif de la détention avant jugement : le placement sous mandat de dépôt ;
- Monnayage de la liberté provisoire, quasi-systématique hors de la capitale ;
- La procédure d'instruction préparatoire est utilisée/ détournée pour permettre une mise en détention prolongée du prévenu ;
- Non-réponse à conclusion formulée par le conseil du prévenu : cas de l'expertise ;
- Insécurité dans les fonctions rendant difficile de rendre une « *bonne justice* » ;
- Des magistrats s'adonnent à des expressions tendancieuses lors du traitement des affaires, passant ainsi outre à leur obligation de réserve.

Phase d'incarcération :

- La tenue de registre sous format « papier » a pour conséquence sa détérioration rendant quasi-impossible de vérifier la situation de détention de certains détenus/condamnés ;
- Un traitement inégalitaire est observé lors de la répartition des détenus/condamnés au moment de son placement en lieu de détention ;
- Il y a un phénomène « *d'emprise du détenu sur le détenu* » favorisant la naissance d'une micro-société en prison ;
- Le droit de visite n'est effectif que contre paiement d'une contrepartie financière ;
- Le droit à la vie privée des détenus/condamnés est sujet à violation en matière de correspondances extérieures ;
- Le droit de sortie pour corvée est monnayé aussi bien par certains magistrats que par des chefs d'établissements ;
- Le transfèrement irrégulier continue de se faire, faute de descente inopinée ou/et de contrôle adéquat.

Le rapport comprend sept grandes parties : contexte général, contexte spécifique à la Lutte Contre la Corruption, aperçu général sur le Ministère de la Justice, contexte de la mission, diagnostic de la chaîne pénale et du milieu carcéral, recommandations et annexes.

CONTEXTE GENERAL

L'étude des dysfonctionnements au sein du système judiciaire et des pratiques de corruption en milieu carcéral suscite un engouement important, que ce soit du côté des usagers du service public de la Justice ou celui de l'administration elle-même. La Justice, institution principale de lutte contre la corruption, est classée depuis plusieurs années parmi les services publics malgaches les plus corrompus¹. A cet égard, les initiatives et mesures se multiplient afin d'améliorer l'accès à la Justice, de faciliter la compréhension des différentes procédures devant celle-ci par les usagers, et surtout de lutter efficacement contre la corruption dans ce secteur.

En 2022, l'indice de perception de la corruption (IPC) Madagascar a révélé un score de 26/100 (le même score qu'en 2021), soit un rang de 142^{ème} sur 180 pays étudiés. Selon Transparency international-Initiative Madagascar (TI-MG) : « *Trois principales raisons sont avancées pour expliquer la stagnation du score malgache, malgré des avancées au niveau institutionnel (mise en place de l'ARAI, extension des PAC, etc.) : le manque d'investissement de l'Etat dans la lutte contre la corruption (LCC) : à titre d'exemple, dans la loi de finance rectificative de 2022, le budget consacré à la lutte contre la corruption ne*

constitue que 0,128% du budget général de l'Etat, alors que la LCC est considérée comme une priorité nationale – la persistance de l'impunité, due notamment aux immunités accordées aux personnes politiquement exposées ; couplée à l'instrumentalisation de la justice à des fins politiques et – le manque de mise en œuvre des engagements internationaux pris par Madagascar dans la LCC, par exemple dans l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies contre la Corruption (CNUCC) »².

Par ailleurs, la situation des établissements pénitentiaires malgaches est critique et les conditions de détention médiocres. Les principales causes sont, entre autres, la vétusté des établissements, la surpopulation carcérale, le faible niveau d'hygiène et de santé, l'insuffisance en quantité et en qualité nutritionnelle de l'alimentation servie ainsi que les déficiences structurelles et fonctionnelles de l'Administration pénitentiaire malgache³. Cette situation est accentuée par le nombre de détenus en perpétuel croissance (estimée à 17.409 personnes détenues en 2008 contre 18.804 en 2013 et 29.197 en 2022, soit une hausse de 47,42% sur près de 10 ans⁴).

¹ Anaclet IMBIKI, *Proposition de stratégie de lutte contre la corruption dans le secteur de la Justice, en prévision de la relance économique pour l'Après COVID-19*, page 4

² TI-MG : Indice de perception de la corruption 2022, *Une stagnation inquiétante*, lien : <https://www.transparency.mg/ipc/> , consulté le 04 janvier 2024

³ Franck Gorchs-Chacou et Daniel Weber, *Programme de réforme de l'administration pénitentiaire et de redynamisation des camps pénaux à Madagascar – 2009 à 2014*, page3

⁴ In News Mada, « *Milieu carcéral : le nombre de détenus augmente de 47 % en dix ans* », 27 mai 2023, consulté le 24 janvier 2024, Lien : <https://newsmada.com/2023/05/27/milieu-carcerale-le->

S'ajoute à cela, le ratio condamnés/prévenus⁵, qui laisse perplexe au vu du principe posé par l'article 333 du code de procédure pénale malgache selon lequel : « *La détention préventive est une mesure exceptionnelle* ». En outre, l'association de droit malgache « Autisme Madagascar » a mené une étude sur « *l'allocation du Budget gouvernemental au système correctionnel* » en 2022, et dont les résultats ont révélé que pour cette même année : 71,6% des détenus sont incarcérés pour des délits passibles de peines correctionnelles contre 23,99% pour des faits criminels.

Le système judiciaire et le milieu carcéral à Madagascar sont au cœur des débats nationaux, compte tenu de la perte progressive de confiance des citoyens en

cette institution, censée être le pilier de l'équité sociale. Depuis l'année 2000, TI-MG œuvre pour la Lutte contre la corruption et la promotion des principes d'intégrité, de redevabilité et de transparence à Madagascar. Dans le cadre de son projet « Malagasy miAdy Isan'andro amin'ny kolikoly sy ny Amboetra » ou MAIKA, TI-MG a fait appel aux services d'un groupe de consultants pour mener une étude sur les dysfonctionnements du système judiciaire et les pratiques de corruption en milieu carcéral à Madagascar. L'idée est de relever les facteurs de corruption ainsi que les droits humains affectés par celle-ci, aussi bien en milieu carcéral qu'au sein de la Justice proprement dite, afin de proposer des mesures correctives y afférentes.

[nombre-de-detenus-augmente-de-47-en-dix-ans/#:~:text=En%202022%2C%20le%20nombre%20de,present%C3%A9e%20hier%20au%20Novotel%20Alatrobiana.](#)

⁵ Estimée à 60/40 en décembre 2023 pour la MC d'Antanimora, voir :

<https://www.lexpress.mg/2023/12/vie-carcerale-le-nombre-de-personnes-en.html#:~:text=%C2%AB%20Le%20ratio%20condamn%C3%A9s%2Fpr%C3%A9venus%20est,des%20mineurs%20de%20Mandrosoa%20Anosiala>.

CONTEXTE SPECIFIQUE A LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

LE SYSTEME ANTI-CORRUPTION

Le système anti-corruption a été mis en place suivant arrêté n°4615/2016 du 25 février 2016 et dont les missions sont d'assurer la coordination et la cohérence dans la mise en œuvre de la SNLCC 2015-2025.

Le SAC est composé par :

- Le comité pour la sauvegarde de l'Intégrité ;
- Le Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO) ;
- Le service de renseignement financier ou SAMIFIN ;
- Les Pôles anti-corruption ;
- L'agence de Recouvrement des Avoirs Illicites (ARAI).

langulaire

LE SYSTEME ANTI-CORRUPTION

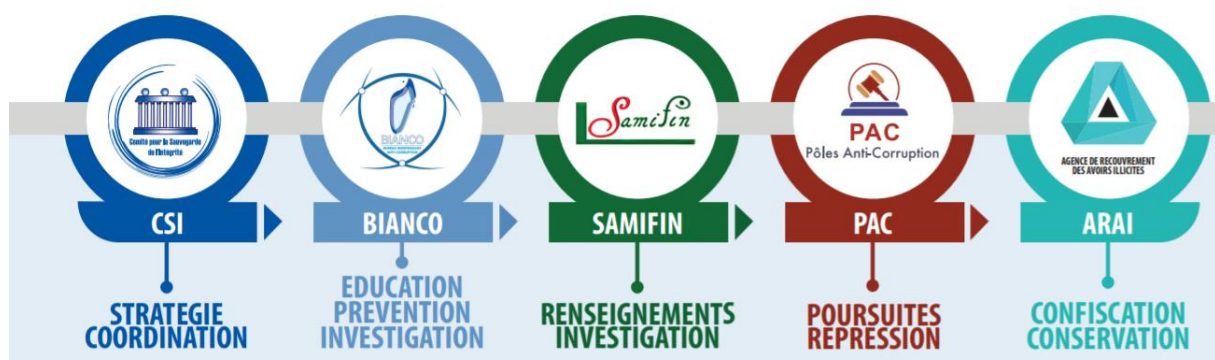


Figure 1 : Le système anti-corruption

Le CSI : est un organe rattaché à la Présidence de la République. Il est créé en 2006 par le décret n°2006-207 du 21 mars 2006 modifié par le décret n°2016-034 du 20 janvier 2016

et par le décret n°2019-1545 du 04 août 2019 dit « Décret CSI ». Ses missions sont : coordination, suivi et évaluation du SAC et mise en œuvre de la Politique Nationale de Bonne Gouvernance (PNBG).

Le BIANCO : Organe en charge de l'investigation sur les faits de corruption. Participe à la mise en œuvre de la SNLCC à travers l'éducation et la prévention.

Le SAMIFIN : Lutte contre le blanchiment de capitaux.

Le PAC : Poursuite et instruction des affaires avec suspicion de corruption et infractions assimilées – infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

L'ARAI : Gel, saisie et confiscation des avoirs illicites dont gestion des biens, objet de saisies.

CADRE JURIDICO-POLITIQUE EN MATIERE DE LCC

Politiques référentielles

A titre de Politique Général de l'Etat (PGE), Madagascar dispose de l'Initiative pour l'Emergence de Madagascar (IEM), renforcée par les treize (13) lignes directrices, connues sous l'appellation de VELIRANO du Président de la République de Madagascar en exercice. Parmi ces VELIRANO figure l'engagement par l'Etat de favoriser « *la lutte contre la corruption et une justice équitable* ».

La première stratégie nationale de LCC (SNLCC) a été élaborée par le Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption en 2004. Cette stratégie a vu le jour face aux sentiments grandissants d'impunité, de manque d'éthique et d'intégrité qui prévalaient dans la gouvernance du pays. Ses axes stratégiques se résument sur le renforcement du dispositif de répression, de contrôle et des activités de sensibilisation de la population.

En 2015, la nouvelle SNLCC pour la période 2015-2025 a été adoptée dont le premier bilan en novembre 2020 a permis de relever principalement que :

- Le cadre juridique en matière de LCC a été révisé et renforcé par l'adoption d'une série de textes législatifs et réglementaires ;
- La nomination du représentant de la société civile au sein du comité du suivi-évaluation des Pôles anti-corruption (CSE-PAC) ;
- La mise en place effective de la Haute Cour de Justice, même si à ce jour, ladite Cour n'a pas eu à connaître d'une seule affaire concernant des responsables politiques ;
- La déclaration de patrimoine s'installe progressivement comme une culture sociale, avec 12.500 déclarations reçues en 2017 ;
- ... ;

La Politique sectorielle de la Justice fut élaborée la même année (2015) avec pour vision « *Une Justice inspirant la paix sociale* ». Elle est actuellement en cours de révision.

Cadre juridique

Au premier rang figure la convention des Nations-Unies contre la corruption, adoptée en 2003 et la convention de l'union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, deux instruments ratifiés par Madagascar dès 2004. A partir de cette période, il s'en est suivi l'adoption de la loi n°2004-030 du 9 septembre 2004 sur la lutte contre la corruption, révisée près d'une dizaine d'années plus tard par la loi n°2016-020 et ses textes subséquents.

Sur la période 2014-2019, il est à retenir l'adoption des instruments juridiques suivants :

- Loi n°2014-005 du 17 juillet 2014 ayant renforcé les outils juridiques de lutte contre le terrorisme et a criminalité transnationale organisée.
- Loi n°2016-020 du 22 août 2016, à titre de renouvellement du dispositif de prévention et de lutte contre la corruption après

un bilan de la loi n°2004-030. Elle prévoit, entre autres, l'incompatibilité de fonction, l'exigence d'une déclaration de patrimoine et la nécessité de politique sectorielle de LCC, la responsabilité des personnes morales, etc.

- Loi n°2016-021 instituant les Pôles anti-corruption (PAC) dont il est à déplorer que la compétence pour connaître de faits de corruption lui ont été partiellement retirées par la mise en place de la Haute Cour de la Justice (HCJ) ;
- Les autres instruments législatifs dans la Lutte Contre la Corruption comme la loi n°2018-043 du 13 février 2019 sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ainsi que l'ordonnance n°2019 du 15 juillet 2019 mettant en place le cadre légal pour le recouvrement des avoirs Illicites.

APERCU GENERAL DU SECTEUR JUSTICE

PRESENTATION DU MINISTERE DE LA JUSTICE

Il s'agit de faire une brève présentation du cadre organisationnel du Ministère de la Justice, à travers son organigramme, établi suivant le décret n°2022-509 du 13 avril 2022 fixant les attributions du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice ainsi que l'organisation générale de son Ministère.

L'organigramme se présente comme suit :

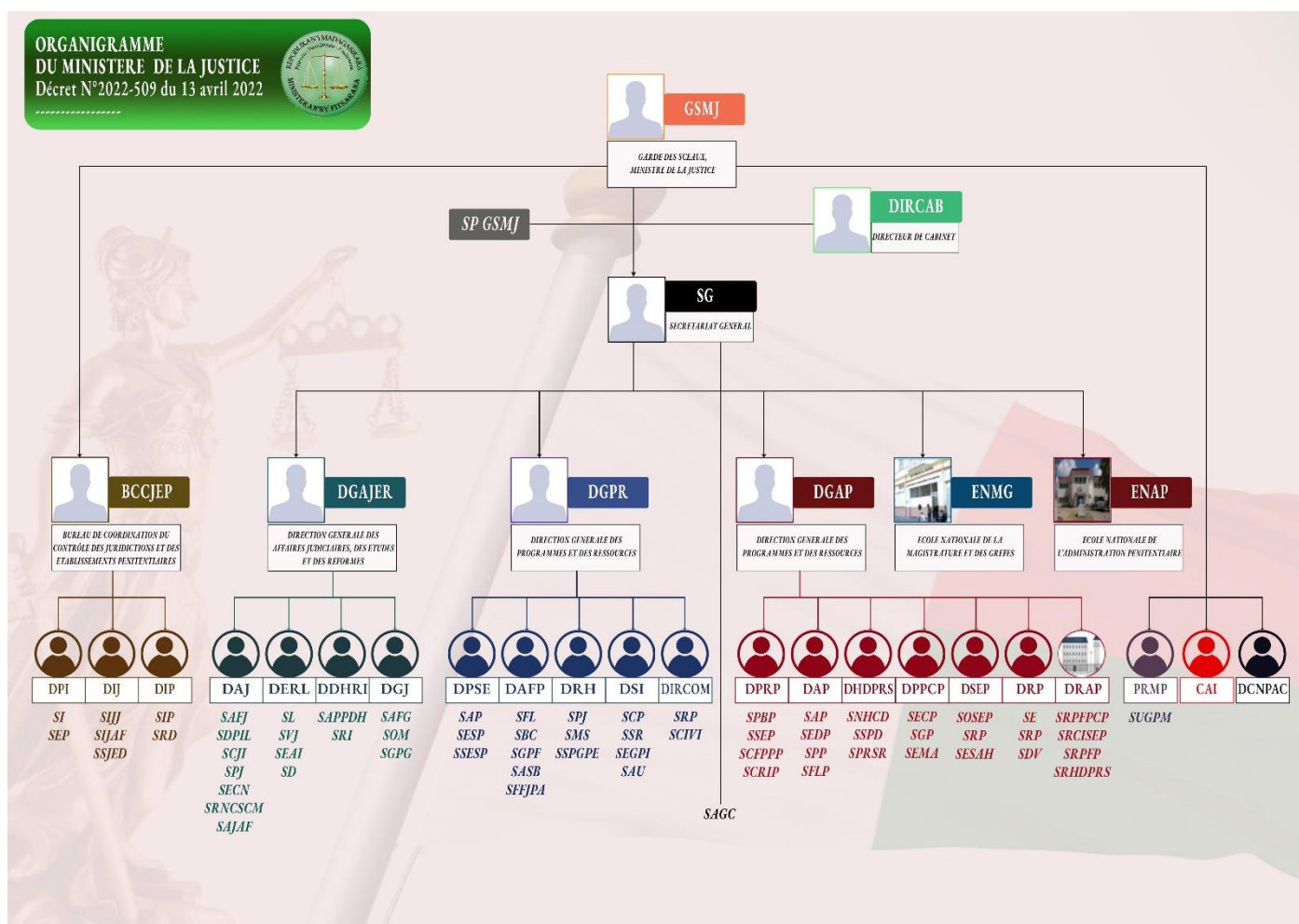


Figure 2 : Organigramme du MINJUS (décret n°2022-509 du 13 avril 2022)

Le MINJUS a pour missions de :

- Renforcer le dispositif anti-corruption et les sanctions pour corruption dans le système judiciaire ;
- Améliorer l'environnement juridique afin d'assurer la rapidité et la transparence des procès par la réforme des lois visant la simplification des procédures judiciaires et le développement des affaires ;
- Accélérer le traitement des dossiers en cours dans toutes les juridictions ;
- Promouvoir le respect des droits humains et renforcer leur protection ;
- Humaniser la détention carcérale.

Son organisation générale se présente comme suit :

- Le Ministre de la Justice ;
- Le Secrétariat Général ;
- La Direction Général des affaires judiciaires, des Etudes et des Réformes ;
- La Direction Générale des Programmes et des Ressources ;
- La Direction Générale de l'Administration Pénitentiaire.

PRESENTATION DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

L'administration pénitentiaire a été créée le 27 octobre 1959, en tant que service sous la dépendance du ministère de la Justice⁶. Etant une Direction Centrale par le passé, elle est une « Direction Générale » à ce jour, placée sous la tutelle du Ministère de la Justice. En application de l'article premier de la loi n°95-910 du 10 juillet 1995 portant statut du corps de l'Administration Pénitentiaire : « *Les membres du personnel du corps de l'Administration Pénitentiaire sont chargés d'assurer la sécurité des établissements pénitentiaires et de participer à la réinsertion sociale des détenus...* ».

La DGAP intervient, sous la supervision du Secrétaire Général. Elle comprend :

1. Une Direction des Programmes et des Ressources Pénitentiaires ;
2. Une Direction de l'Administration Pénitentiaire ;
3. Une Direction de l'Humanisation de la détention et de la préparation à la réinsertion sociale ;
4. Une Direction de la promotion de la productivité des camps pénaux ;
5. Une Direction de la sécurité des établissements pénitentiaires ;
6. Une Direction des réformes pénitentiaires ;
7. Des Directions régionales de l'Administration Pénitentiaire (DRAP).

⁶ Les services de l'administration pénitentiaire n'ont pas été rattachés au MINJUS que par la loi N°59-28 du 25 février 1959

METHODOLOGIE DE RECHERCHE

OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

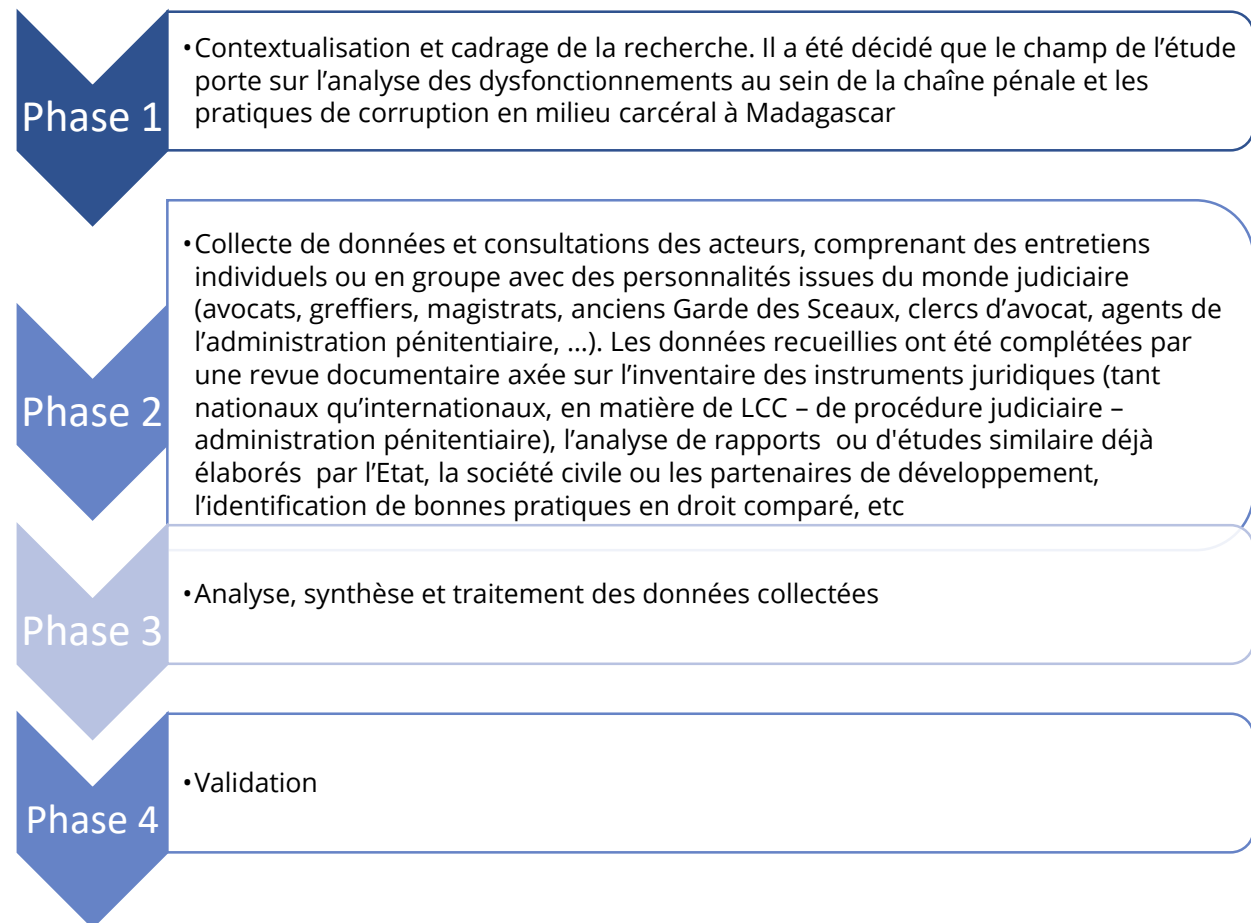
- Analyser les textes de lois existants dans le droit positif relatifs au fonctionnement de la Justice malgache et en révéler les lacunes ;
- Effectuer des recherches et analyses documentaires afin d'évaluer le fonctionnement de la Justice malgache dans le but de confronter les faits aux textes en vigueur, et d'identifier les formes de corruption et violations des droits humains y liées ;
- Rencontrer et interviewer différentes personnalités-clés identifiées conjointement avec TI-MG dans le cadre de ces recherches ;
- Émettre des recommandations en fonction des résultats de ces recherches, dans une démarche de conformisation avec les normes et pratiques internationales pour une meilleure justice malgache.

METHODOLOGIE ADOPTÉE

La méthodologie de travail repose sur une double approche : participative et analytique.

- **Approche participative** : Cela consiste à inclure l'ensemble des parties prenantes clés dans les activités de recherche des dysfonctionnements au sein de la Justice (cf. voir liste des personnes consultées en annexe du présent rapport).
- **Approche analytique** : A travers une revue documentaire et des consultations d'acteurs, la démarche a consisté à identifier les principaux textes de lois à analyser, leurs lacunes entraînant un dysfonctionnement de la Justice, les éventuels liens avec le non-respect des droits humains et la corruption dans le milieu carcéral. En outre, les chercheurs ont utilisé une matrice d'audit juridique comme outil de collecte de données (Voir en annexe)

La recherche s'est déroulée en 4 phases distinctes



DIFFICULTÉES RENCONTRÉES

- (i) Les personnes ressources clés sont difficilement accessibles du fait de leurs fonctions ou par crainte de représailles.
- (ii) Les dates de rendez-vous d'entretien n'ont pu être obtenues que tardivement.
- (iii) L'accès aux lieux de détention est strictement restreint.

DIAGNOSTIC DE LA CHAÎNE PÉNALE ET DU MILIEU CARCÉRAL

PRÉSENTATION DU CIRCUIT DE PROCÉDURE PÉNALE

Afin de mieux cerner les contours de l'étude, le circuit de procédure pénale, notamment pour un Tribunal de Première Instance (les juridictions supérieures ne sont pas traitées dans le cadre de la mission), a été étudié et décrit comme suit.

1. Le déclenchement de la procédure

Il s'agit ici de porter à la connaissance du parquet une infraction et de lui demander de diligenter des poursuites. Les conditions de forme sont minimales : une simple lettre suffit, accompagnée des pièces justificatives. À ce stade, le plaignant a peu de contrôle sur la procédure en ce que le Parquet décide seul de l'opportunité des poursuites.

2. L'enregistrement des plaintes et des procès-verbaux

L'enregistrement de la plainte est fait par les soins du secrétariat du Parquet. Il existe un registre des arrivées où sont

enregistrés tous les procès-verbaux et correspondances transmis par voie postale et adressées au Procureur de la République. Toutefois, les plaintes au Parquet sont enregistrées dans un autre registre, appelé « registre des plaintes ». Ce registre a pour vocation de permettre le suivi d'un dossier pénal, pendant au sein de la juridiction.

Après enregistrement, les plaintes ou procès-verbaux sont transmis au Procureur de la République, qui procède au dispatching aux substituts après le choix de la suite donnée à l'affaire (complément d'enquête, citation directe, etc.).

3. Le déferrement : mise en mouvement de l'action publique

Quant aux suites données à une plainte ou une dénonciation : Si le Ministère Public juge les faits comme non établis ou relevant d'une affaire civile ou en cas de décès du prévenu, le classement sans suite du dossier peut être ordonné par le magistrat en charge du dossier. Le plaignant en est avisé dont mention sur le registre des plaintes. Autre situation possible : l'affaire suit son cours suivant l'une de ces procédures : comparution volontaire, citation directe, information sommaire ou instruction préparatoire.

En droit malgache, l'action publique peut être mis en mouvement par quatre (04) procédés pour le Ministère public, à savoir : la comparution volontaire, la citation directe, l'information sommaire et l'instruction préparatoire. S'agissant de la partie civile, deux (02) moyens lui sont offerts par la législation

pénale dont la citation directe pour les délits et contraventions (art. 182 CPPM) et la constitution de partie civile devant le juge d'instruction pour les crimes et les délits (art. 183 CPPM).

4. L'audience

Il s'agit de la saisine du tribunal correctionnel (juridiction répressive statuant en premier degré en matière de délit). L'audience intervient lorsque les investigations supplémentaires sont achevées. Le magistrat du Ministère public peut soit rendre une décision de classement sans suite, soit confirmer les charges contre le prévenu. Dans ce dernier cas, le Tribunal correctionnel est saisi par l'une de ces procédures : avertissement, citation directe, comparution volontaire ou constitution de partie civile.

ANALYSE DES DYSFONCTIONNEMENTS : LES NICHES DE CORRUPTION DANS LE SECTEUR DE LA JUSTICE

Au fur et à mesure de l'avancée des travaux, il est apparu pertinent d'orienter l'analyse des dysfonctionnements du secteur Justice suivant le circuit de procédure pénale, en l'occurrence à partir de la saisine de la Police judiciaire à la mise en détention d'un prévenu/condamné. Les lignes ci-dessous ont trait aux défaillances relevées à l'issue de la revue documentaire et des entretiens individuels ou en groupe sur ces étapes de la procédure.

I - Phase préliminaire

La dénonciation/plainte : La plainte émane de la partie qui s'estime lésée par une infraction à la loi pénale. L'initiative peut être le fait d'une personne physique ou d'une personne morale, de droit privé ou de droit public. Quant à la dénonciation, elle émane de toute personne ayant eu connaissance d'une infraction. A titre d'exemple, l'article 12 de l'ordonnance n°60-106 modifié et complétée par les textes subséquents, fait obligation à toute personne ayant connaissance de l'auteur d'un vol de bœufs ou connaissant son lieu de refuge, de faire un signalement sous peine d'être condamné pour non-dénonciation de crime ou délit.

- **Méconnaissance de la législation pénale par certains Officiers de Police Judiciaire (OPJ).** Suivant les termes de l'article 131 alinéa 1^{er} du code de procédure pénal malgache (CPPM) : *« Les officiers de police judiciaire reçoivent les plaintes et dénonciations. Ils constatent les infractions à la loi pénale ; ils en recherchent les preuves et les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte à cet effet »*. Dans la pratique, certains OPJ n'ont pas connaissance ou sont dans l'ignorance de la faculté pour tout individu de déclencher une procédure pénale par voie de « dénonciation ». En effet, ils se limitent exclusivement à la réception d'une plainte et refusent (dans certains cas) de recueillir une déposition suite à une dénonciation,

que ce soit sous forme écrite ou verbale. A la différence de la plainte qui est l'acte par lequel la partie lésée par une infraction porte celle-ci à la connaissance du procureur de la République, directement ou par l'intermédiaire d'une autre autorité⁷, la dénonciation consiste en un signalement, par tout premier venu, à la police d'une infraction. Tel est le cas par exemple lorsqu'une personne signale un accident de la circulation dont elle a eu connaissance aux autorités compétentes⁸. Nonobstant ce cas de figure, le Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO), en tant que leader de la Lutte contre la corruption (LCC) à Madagascar, a le mérite d'accorder une attention particulière aux dénonciations, même anonymes, de faits suspects de corruption. A titre illustratif, le BIANCO a reçu 3504 doléances dont 196 doléances via la plateforme de dénonciation en ligne « *i-Toroka* » pour le compte de l'année 2021. Il a été observé une amélioration de la qualité des doléances reçues en ce que 1188 doléances sont délibérées « *investigables* », avec un taux d'investigabilité de 34%, contre 23%, soit 881 en 2020. Selon le BIANCO : *« cette hausse de 11% de taux d'investigabilité est principalement due à une meilleure compréhension des infractions de corruption et assimilées par le public ... »*⁹.

⁷ Lexique des termes juridiques, Dalloz, 2014, page 698

⁸ Honoré RAKOTOMANANA, *Procédure Pénale Malgache Approfondie, Tome II*, édition CMPL, mise à jour du 25 octobre 2019, page 3

⁹ Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO), *Rapport annuel 2021*, page 6

- **Instrumentalisation de la plainte directe à des fins de coercition.** Ici, il s'agit du recours au mode de saisine « *plainte directe* » pour exercer une forme de pression sur l'adversaire, c'est-à-dire que l'affaire est engagée sous l'égide de la procédure pénale alors même que celle-ci relève à première vue de la procédure de droit commun. L'objectif principal du plaignant, avec dans la pratique une possible connivence de la police judiciaire, est le placement en garde à vue du suspect même s'il n'existe pas d'éléments suffisants pour justifier une privation de liberté. A titre de rappel, une privation de liberté ne peut être justifiée que dans les cas suivants : infraction de flagrance¹⁰ - existence d'un mandat d'amener (articles 100 et 104 CPPM) – exécution d'une commission rogatoire ou d'une délégation judiciaire (articles 254 et 255 CPPM) et présence de preuves à charges à l'encontre de la personne arrêtée. Par ailleurs, cet usage abusif de la plainte « directe » peut se poursuivre par devant le Parquet où le magistrat en charge du dossier qualifie des affaires commerciales ou civiles d'infractions pénales afin de décider l'incarcération des prévenus, dans le but de les contraindre plus facilement à payer de l'argent¹¹.

Audition des témoins et du suspect :
Pré suppose au préalable une

convocation, même si toute personne peut demander à être entendue (cas de la dénonciation). L'audition est effectuée par l'OPJ, en présentiel et jamais à distance (à la différence du droit français qui prévoit cette situation). La personne auditionnée est informée de ses droits : assistance par un avocat ou une personne de son choix – droit au silence dont mention aux procès-verbaux (même si la personne convoquée a intérêt à coopérer pour donner une chance de suites favorables au dossier).

- **Non-respect du droit à la défense : convocation irrégulière et non motivée.** Le suspect est souvent non informé des motifs de sa convocation au niveau de la police judiciaire. L'acte de convocation se borne uniquement à la mention « *pour une affaire vous concernant* », et ne précise pas la qualité pour laquelle la personne doit être entendue dans une procédure pénale. Cette situation est préjudiciable pour le suspect dans la mesure où il ne pourra pas préparer convenablement ses moyens de défense. La convocation par appel téléphonique pour audition un dimanche est également une autre mauvaise pratique de la police judiciaire.
- **Le défaut de conseil juridique, facteur d'aggravation de la situation de vulnérabilité du**

¹⁰ Article 142 CPPM : « *Les agents de la force publique, de la gendarmerie nationale et des forces de police et de sécurité ont le droit d'appréhender et le devoir de conduire dans les délais les plus brefs devant l'officier de police judiciaire compétent dont ils dépendent toute personne soupçonnée d'avoir commis un crime ou un délit puni d'une peine privative de liberté, qu'il y ait ou non flagrant délit* ».

Article 143 CPPM : « *Dans les cas de crime flagrant ou délit flagrant puni d'une peine d'emprisonnement, toute personne a qualité pour en appréhender l'auteur et le conduire dans les délais les plus brefs devant l'officier de police judiciaire le plus proche ou le remettre aux agents de la force publique* ».

¹¹ Anaclet IMBIKI, *Proposition de stratégie de lutte contre la corruption dans le secteur de la justice, en prévision de la relance économique pour l'après covid-19*, page 8

suspect. L'usager de la justice méconnaît habituellement son droit de se taire jusqu'à la venue de son avocat. Il est des cas où l'audition du prévenu se fait de manière informelle sans la présence de son conseil, et ce préalablement à l'enquête proprement dite. C'est une forme d'extorsion d'aveu sous contrainte morale, en raison de la position de faiblesse du prévenu par rapport à l'OPJ (celui-ci pouvant exercer une emprise morale sur la personne convoquée – qui n'est pas forcément familière avec le système judiciaire).

- **Extorsion d'aveu au moyen d'un interrogatoire musclé.** L'un des faits les plus marquants relevés à ce propos est le cas de « violences policières à Farafangana », ayant fait l'objet d'une enquête par la Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme (CNIDH) en 2018. Le 14 août 2018, la CNIDH a été saisie d'une doléance sur des cas de violences policières dans le Fokontany de Manombo et de Maropanhay, district de Farafangana. Dans son rapport, la CNIDH a révélé que : « *la population de Manombo s'est plainte du ramassage de masse récent de nombreux hommes sans distinction d'âge par le commissaire de police de Farafangana pour des raisons plus que douteuses. Des ramassages qui ont eu lieu en dehors de la juridiction policière nationale et qui auraient dû être assurés par la*

*gendarmerie. Par ailleurs, le délai légal de la détention pour interrogatoire en garde à vue ne peut légalement dépasser les 48h. Or, les deux hommes ont été séquestrés et battus par la police nationale du 27 au 30 juillet 2018 sans interruption, dérogeant largement à la procédure policière légale »¹². Cette pratique est d'autant plus couverte par l'impunité, même si le cas a été signalé par devant les juridictions compétentes. En effet, aucun magistrat n'a à ce jour statué sur la nullité de la procédure diligentée au niveau de la police judiciaire empreinte de violences (physique ou morale), même à l'issue de la plaidoirie d'un Avocat. Les termes de l'article 325 du CPPM sont pourtant explicites : « *La violation des dispositions substantielles du présent Code, et notamment de celles concernant les droits de la défense, est également sanctionnée par la nullité de l'acte vicié, mais seulement s'il est prouvé que cette violation a porté atteinte aux droits de la partie au profit de laquelle la disposition violée était édictée* ».*

Perquisition, visite domiciliaire et saisie des pièces à conviction : Opérations menées sous l'égide d'un OPJ.

- **Des perquisitions et visites domiciliaires en l'absence de mandat.** La perquisition s'entend de l'entrée d'un enquêteur dans un lieu ordinairement clos, à usage ou non de domicile, pour y faire des constatations à l'aide de fouilles¹³ en

¹² CNIDH, *Enquête sur les violences policières à Farafangana*, page 10

¹³ Cour de cassation française, chambre criminelle, 29 mars 1994, Bull. crim. N°118

vue de rechercher des indices ou une personne. En principe, cette visite domiciliaire ne permet d'entrer dans le domicile que pour y faire des constatations « *oculaires* »¹⁴. A Madagascar, il est constaté que certains OPJ se livrent à des perquisitions et visites domiciliaires en l'absence d'un mandat de Justice, et mettant en péril le principe sacro-saint de « *l'inviolabilité du domicile* ».

- **Détournement des objets saisis.** Dans la pratique, on note des cas de saisies sans qu'un procès-verbal ne soit dressé, ceci afin de pouvoir détourner les objets saisis. En effet, l'absence d'un procès-verbal constitue un obstacle à toute action en réclamation par devant un Tribunal, étant donné que les biens saisis sans P.V ont statut de biens d'autrui sans qualification d'« objets saisis ». Dans d'autres situations, le P.V est partiellement ou totalement falsifié ou faussé (cas souvent rencontré lorsque la saisie est opérée sans la présence d'un avocat pour le destinataire de la mesure).

Placement en garde à vue : Faculté accordée par la loi à la police judiciaire afin de prévenir d'éventuelle concertation d'auteurs d'infraction, de destruction de preuves, de fuites, etc. Elle est laissée à la libre appréciation de l'OPJ.

- **Détention arbitraire d'un suspect, parfois sans notification de son placement en garde à vue.** C'est le cas, le plus souvent, dans une

affaire portant sur un kidnapping avec une détention du prévenu sur une durée pouvant aller jusqu'à une semaine avec prorogation du parquet au-delà du délai légal de quarante-huit (48) ou soixante-douze (72) heures prévues par le CPPM. D'après les entretiens menés, cette situation se rencontre davantage hors de la capitale où l'accès à un avocat est limité. Les affaires portent, le plus souvent, sur des cas de vols de bovidés, kidnapping moyennant rançon, litiges fonciers entre voisins ou membres d'une même famille, etc.

- **Un contour mal défini du placement en garde à vue.** Par définition, la garde à vue est une mesure de contrainte par un agent de l'autorité publique par laquelle l'intéressé est, contre son gré, maintenu à la disposition des enquêteurs pour atteindre l'un des objectifs fixés par la loi¹⁵. En principe, un OPJ ne peut retenir une personne âgée d'au moins de dix-huit (18) ans en garde à vue au-delà d'une durée maximale de quarante-huit (48) heures, et ce pour les nécessités de l'enquête préliminaire¹⁶. Si le magistrat du ministère public est absent de sa résidence, ce délai est porté à soixante-douze (72) heures¹⁷. A ce stade, la pratique accuse une « *banalisation du recours à la garde à vue* », il en est ainsi par exemple lorsque la personne accepte de venir volontairement

¹⁴ Jean LARGUIER et Philippe CONTE, *Procédure pénale*, 24^{ème} édition, Les mémentos Dalloz, année 2016, page 94

¹⁵ Jean LARGUIER et Philippe CONTE, *Procédure pénale*, 24^{ème} édition, Les mémentos Dalloz, année 2016, page 81

¹⁶ Article 136 alinéa 1^{er} CPPM

¹⁷ Article 136 alinéa 2 CPPM

dans les locaux de la police judiciaire et de répondre aux questions posées, et que la loi n'impose pas son placement en garde à vue (absence de flagrant délit, de commission rogatoire ou délégation judiciaire, de preuves ou indices concordants, de risque de fuite, etc.). Il appartient au

magistrat du Ministère public de contrôler la régularité ou non de la garde à vue. La juridiction de jugement, quant à elle, pourra prononcer la nullité de la procédure sur le fondement de l'article 325 du code de procédure pénale malgache.

II- Phase juridictionnelle

Il est à noter que la procédure de citation directe et de comparution volontaire ne peut aboutir à un placement sous mandat de dépôt. Aussi, l'étude s'intéresse sur les procédures d'information sommaire et d'instruction préparatoire pouvant entraîner une privation de liberté.

Citation directe : Procédure par laquelle une personne est invitée à comparaître, en qualité de prévenu, de témoin ou de partie civile devant un Tribunal correctionnel. Concrètement, il s'agit d'un ordre, appelé « MANDEMENT DE CITATION », émanant du Parquet à un Huissier de Justice de citer le prévenu ou la partie civile ou les témoins à se présenter pour une audience ordinaire ou foraine devant le Tribunal.

Comparution volontaire : Intervient après avertissement pour la poursuite des délits et contraventions sauf dans les cas spécialement règlementés par des lois particulières (Art. 176 CPPM).

Information sommaire : Procédure essentiellement « *correctionnelle* » mais qui intervient désormais pour certains crimes.

- **Usage excessif de la détention avant jugement :** le placement sous mandat de dépôt. Il n'est pas sans

intérêt de rappeler les énonciations de l'article 13 de la Constitution de 2010 en matière de présomption d'innocence : « *Tout prévenu ou accusé a droit à la présomption d'innocence jusqu'à ce que sa culpabilité soit établie par une décision de justice devenue définitive...* » ou encore celles de l'article 333 du code pénal malgache se rapportant à la détention préventive : « *La détention préventive est une mesure exceptionnelle. Elle ne peut être ordonnée que lorsqu'il est démontré, au regard des éléments précis et circonstanciés résultant de la procédure, qu'elle constitue l'unique moyen de parvenir à l'un ou plusieurs des critères objectifs suivants et que ceux-ci ne sauraient être atteints en cas de placement sous contrôle judiciaire...* ». A l'issue des entretiens individuels menés, bon nombre d'acteurs de la Justice s'accordent à dire que ces dispositions sont « *délibérément* » ignorées par beaucoup de magistrats du Parquet. En effet, des magistrats du Parquet décident de placer un prévenu sous mandat de dépôt même si l'affaire ne présente pas de complexité particulière, pour

ne pas ainsi dire requérir la mise en détention. Cette pratique est dictée par une idée de « *négozier la liberté provisoire* » des personnes soupçonnées. Le recours au placement sous mandat de dépôt, lorsqu'il est systématique, contribue à la surpopulation carcérale. En pareil cas, la personne qui est privée de liberté, bien que présumée innocente au sens de l'article 13 précité, subira les multiples conséquences de la mise en détention : exclusion socio-professionnelle, conditions de vie dégradantes en milieu carcéral, etc. Par une circulaire n°03-MJ/SG/DGAJER/DAJ/CIR/13, le Ministre de la Justice, Garde des Sceaux (de l'époque) a rappelé le caractère « *exceptionnel* » de la détention préventive. Il a également souligné que la question a été explicitée par la circulaire n°01/MJ/DGAJER/DAJ/cir/08 relative à la politique pénale tendant à réduire la surpopulation carcérale. En effet, il y est précisé que « *la mise en détention préventive doit répondre à certains critères précis tels que la crainte de disparition ou de destruction ou altération de preuve, risque de fuite, risque de renouvellement des faits, de répétition des infractions, trouble à l'ordre public* ». Nonobstant ces décisions administratives en interne, le recours au MD systématique est quasi-courant dans les juridictions de la République de Madagascar.

- **Le monnayage de la liberté provisoire.** A titre de rappel, le Ministre de la Justice, Garde des Sceaux (de l'époque) a édicté une circulaire n°109-MJ/CAB du 02 octobre 1997 relative à l'interdiction faite aux magistrats de recevoir des justiciables au bureau ou à domicile en dehors des procédures contradictoires. Près de vingt-six (26) années se sont écoulées depuis cet acte administratif, et ce phénomène s'est de plus en plus accentué surtout dans les régions reculées de la Grande Ile. En effet, les entretiens menés ont révélé que certains magistrats ont pour habitude de recevoir les usagers de la Justice dans leur bureau, voire leur domicile afin de négocier directement sur les chefs de demande de ceux-ci. Tel est le cas par exemple pour une remise en liberté d'une personne soupçonnée contre le versement d'une somme d'argent. Le placement sous mandat de dépôt est instrumentalisé en tant que moyen de pression, invitant l'utilisateur du service à des pratiques de corruption. Le montant des sommes réclamées va de quatre à vingt millions d'Ariary suivant la gravité des faits reprochés (Coups et Blessures Volontaires, kidnapping, meurtre, etc.)¹⁸. Et les exemples ne manquent pas, notamment en matière de vols de bovidés où « *dès l'arrestation au niveau de la gendarmerie, les familles s'empressent de vendre du bétail en vue de corrompre des agents de l'administration, gendarmes et magistrats* »¹⁹.

¹⁸ Cette grille indiciaire a été établie suivant le partage d'expériences des personnes consultées.

¹⁹ Anaclet IMBIKI, *Proposition de stratégie de lutte contre la corruption dans le secteur de la Justice, en prévision de la relance économique pour l'après covid-19*, page 8

Instruction préparatoire : Délimitée par l'article 179 CPPM : crimes non flagrants, crimes même flagrants mais punie d'une peine perpétuelle, crimes et délits dont les auteurs sont connus ou en fuite à l'étranger, délits de coalition et d'action illicite sur les prix, toutes infractions prévues par des lois particulières rendant nécessaire l'intervention d'un juge d'instruction²⁰.

- **Usage de la procédure d'IP aux fins de détention prolongée du prévenu.**
Tel est le cas par exemple pour une procédure relevant de l'information sommaire mais qui est engagée sous « *instruction préparatoire* » et inversement afin placer le prévenu en détention de manière prolongée ou de négocier une peine plus favorable, voire une exemption de peine. Il s'agit d'une niche de corruption dans la mesure où le magistrat du Parquet n'a aucun intérêt personnel à ce genre de procédé sans contrepartie de la partie à qui profite un tel placement. En effet, les règles sont les suivantes en matière d'instruction préparatoire (délais de détention) :
 - Délit : 6 mois renouvelable deux fois pour 3 mois (12 mois au total) ;
 - Crime : 8 mois renouvelable une fois pour six mois puis une deuxième fois pour 4 mois (18 mois au total).
- **La non-réponse à conclusion formulée par le conseil du prévenu : cas de l'expertise.** Aux termes de

l'article 276 du CPPM : « *En toute matière, le juge d'instruction peut faire appel à des hommes de l'art capables de l'éclairer sur des questions d'ordre technique. Il désigne à cet effet un ou plusieurs experts par ordonnance. Celle-ci précise la mission qui leur est fixée et qui ne peut avoir pour objet que l'examen de questions d'ordre technique...* ». En application de l'article 58 du CPPM : « *À tout moment de l'instruction, le conseil de l'inculpé peut conclure par écrit à l'audition de nouveaux témoins, à des confrontations, expertises, visite des lieux et tous autres actes d'instruction qu'il juge utiles à la défense de l'inculpé. Si le juge d'instruction refuse de procéder à ces mesures d'instruction sollicitées, il doit le faire par ordonnance motivée susceptible d'appel* ». Dans la pratique, Il est des cas où le conseil d'un prévenu sollicite l'intervention d'un expert, faculté prévue par l'article 58 précité, afin d'éclairer la religion du juge sur les tenants et aboutissants de l'affaire. L'étude a fait ressortir que le juge d'instruction n'y donne aucune réponse par voie d'ordonnance, comme exigé par le CPPM. Par ailleurs, il est constaté que le juge pénal observe rarement la règle selon laquelle : « *En procédure pénale, le juge doit statuer sur tous les faits dont il est valablement saisi, sur toutes les réquisitions du Ministère public et sur toutes les demandes du prévenu se rapportant aux faits dont il est saisi* »²¹.

²⁰ Honoré RAKOTOMANANA, *Procédure Pénale Malgache Approfondie, Tome II*, édition CMPL, mise à jour du 25 octobre 2019, pages 88-89

²¹ Bakolalao RAMANANDRAIMBE, *La fonction de juger en matière pénale, Mission, indépendance et éthique du juge pénal*, année 2020, page 2

Les débats à l'audience et le prononcé du jugement :

Audience publique dont la décision est prononcée au nom du peuple Malagasy. Les débats sont consignés dans un plumeau par les soins d'un greffier judiciaire. La langue officielle est le malagasy (même si dans la pratique, beaucoup de décisions sont prononcées en français).

- **Insécurité dans les fonctions.** Aux termes de l'article 9 de l'ordonnance n°2005-005 du 22 mars 2006 portant loi organique relative au statut de la magistrature : « *Les magistrats du siège sont inamovibles. Ils occupent les postes dont ils sont titulaires en raison de leur grade ; ils ne peuvent recevoir sans leur consentement, aucune affectation nouvelle sauf nécessité de service dûment constatée par le Conseil Supérieur de la Magistrature* ». Force est de constater que l'indépendance du magistrat est continuellement confrontée à des cas d'interventions ou ingérence du politique, notamment pour les affaires classées « juteuses » ou « politiques ». En cas de réticence du destinataire de l'ordre, celui-ci est menacé d'affectation dans des lieux reculés. Afin de garantir l'indépendance de la Justice, il est impératif que les principes suivants soient respectés : inamovibilité et avancement.
- **Non-respect par certains magistrats de son obligation de réserve.** Une certaine expression tendancieuse est souvent rencontrée pour le magistrat en charge du dossier, que ce soit au niveau du parquet ou à la

phase de jugement (notamment au moment des débats à l'audience pénale). Un tel comportement est contraire à l'article 13 de la Constitution consacrant le principe de la présomption d'innocence et constitue un manquement à l'obligation de réserve dont le magistrat doit faire preuve. Les jugements prononcés sont parfois de mauvaises qualités, non-motivés et se bornant à employer uniquement les termes : « *Il ressort des pièces du dossier des charges suffisantes* » pour condamner un individu.

III- Phase d'incarcération/détention

Madagascar compte au total 82 établissements pénitentiaires répartis en cinq catégories (maisons centrales ou MC, maisons de forces (MF), maisons de sûreté ou MS, établissements destinés à l'enfance délinquante), pour une capacité totale de 10.360 résidents²². En 2022, le nombre total de détenus s'élève à 29.197. Sur dix (10) années, il est enregistré une hausse de 47,42 % du nombre total de personnes en détention sur l'île.

Entrée en milieu carcéral : A son arrivée, la personne incarcérée est enregistrée et passe sa visite médicale avant son affectation dans sa cellule. Il s'agit ici pour un agent du greffe de l'Administration Pénitentiaire de procéder aux formalités de mise sous écrou. Il relève les renseignements sur le détenu (identité, empreinte, ...).

- **Un registre tenu sur papier favorisant sa détérioration.** Un registre est tenu, dans chaque établissement pénitentiaire, sur lequel doivent être obligatoirement inscrits les nom et qualité de toute personne entrant ou sortant ainsi que l'heure et le motif de son entrée ou de sa sortie. Seuls n'ont pas à figurer sur ce registre les noms des fonctionnaires logés dans l'établissement ou des membres de leur famille vivant avec eux²³. Il arrive souvent que la fiche de détention du détenu/condamné

soit "introuvable" en raison de la non informatisation du service. Cette situation favorise le maintien en détention arbitraire. A titre d'exemple, un cas relevé par Amnesty International en 2017, celui du sieur Cyril (en détention préventive à la MC d'Antanimora) qui a été victime d'une mauvaise coordination entre les Tribunaux et les établissements pénitentiaires : *« Je suis ici depuis 27 ans. J'ai été arrêté en septembre 1990. Tout ce dont je me souviens, c'est qu'aucun membre de ma famille n'est venu m'apporter à manger. En prison, on ne me donne que du manioc, en 27 ans j'ai beaucoup souffert ... J'ai déjà été entendu par le tribunal, mais je ne sais pas quand ma prochaine audience aura lieu. Je n'ai pas d'avocat, je n'en ai jamais vu ... je ne savais pas que j'avais droit à un avocat »*²⁴. Ces propos qui attestent des conséquences préjudiciables d'une détention préventive prolongée d'une part, mais aussi et surtout d'une méconnaissance par le public de ses droits dont le droit à l'assistance d'un avocat pour toute procédure lui concernant d'autre part. La mauvaise tenue des registres a pour conséquences : l'impossibilité de notifier la personne détenue et l'impossibilité de connaître la date

²² Amnesty International, *Punis parce qu'ils sont pauvres, Le recours injustifié, excessif et prolongé à la détention préventive à Madagascar*, page 27

²³ Article 51 du décret n°2006-015 portant organisation générale de l'administration pénitentiaire

²⁴ Amnesty International, *Punis parce qu'ils sont pauvres, Le recours injustifié, excessif et prolongé à la détention préventive à Madagascar*, page 103

d'expiration du titre de détention. Il est important de faciliter l'accès et l'assistance d'un avocat dès la phase préliminaire de la procédure pénale (en collaboration avec les cliniques juridiques). En outre, il est crucial que l'administration pénitentiaire soit dotée de matériels NTIC adéquats et que le personnel bénéficie d'un renforcement de capacités en ce sens afin d'amorcer le passage à l'e-administration dans ce secteur.

Placement du prévenu/condamné : La personne incarcérée est placée dans sa cellule. En principe, les quartiers pour mineurs et majeurs sont séparés (même si dans certains lieux de détention, cette exigence est difficilement remplie faute d'infrastructures suffisantes) – il en est de même pour les hommes et les femmes détenus.

- **Traitement inégalitaire lors de la répartition du prévenu/condamné dans les quartiers.** La corruption commence à l'entrée avec une participation des détenus et de leurs familles. Le constat est que ces acteurs se livrent au monnayage pour bénéficier de quartiers plus favorables. A titre illustratif, la maison centrale d'Antanimora dispose de quartiers aisés appelés « Maputo » ou CTC (mis en place lors de la pandémie de covid-19), accessibles seulement par ceux ou celles qui peuvent payer une rançon.

Surveillance du lieu de détention : Sur tout le territoire de la République de

Madagascar, le personnel pénitencier fait face à plusieurs difficultés dont notamment le manque de moyens, entre autres, les surveillants des prisons. Il y a un déséquilibre « *notoire* » entre l'effectif et le nombre total de détenus.

- **Phénomène d'emprise du détenu sur le détenu : naissance d'un mode de domination.** La prison se présente comme « *un espace de contre-droit* ». Le droit n'arrange pas la situation des droits humains (DH) dans les lieux de détention, en raison des règles de vie mises en place par les surveillants, en connivence avec les détenus (exemple : inégalité due à des privilèges). Un système de résilience est mis en place par l'administration (des usages se créent et sont contraires aux DH). Au bout d'un certain temps, il y a une cassure de la vie familiale – résilience avec des tâches ingrates. Il y a un problème « *emprise du détenu sur le détenu* » et création d'une micro-société dans la société.

Visites : conseil – famille – autres : Même si à Madagascar, les détenus sont privés des droits civiques comme le droit de vote, le droit de visite par les proches en est exclu.

- **Droit de visite monnayé.** Les familles monnaient leur droit de visite pour avoir accès à des lieux plus décents de rencontre avec le détenu/condamné. Cette pratique est entretenue aussi bien par l'administration pénitentiaire que le détenu/condamné et sa famille. Toutefois, il est à souligner que

bon nombre de famille de détenus méconnaissent la procédure à suivre pour les visites hebdomadaires (comme l'octroi du permis de visite) et le caractère « *gratuit* » de celles-ci. A cet égard, il importe de rappeler la législation en vigueur en la matière, notamment :

Article 99 al.1 du décret n°2006-015 portant organisation générale de l'administration pénitentiaire : « *Le chef d'établissement pénitentiaire délivre les permis de visite aux familles des personnes détenues condamnées. Toute autre personne peut être autorisée à rencontrer un condamné, s'il apparaît que ces visites contribuent à favoriser le retour à la société de ce dernier* ».

- **Violation des correspondances du détenu/condamné.** Il est à noter une difficulté à acheminer les plaintes/correspondances émanant des personnes détenues/condamnées. En effet, ces doléances sont interceptées et non remis à destinataires par certains agents de l'administration pénitentiaire. Aussi, le détenu/condamné se trouve dans une situation d'isolement total par rapport au monde extérieur. Cela ne facilite pas sa réinsertion sociale et impacte significativement sur sa santé psychologique. Il s'agit également d'une violation manifeste des droits du détenu/condamné consacrés par les articles 93, 98, 99 alinéa 1^{er} et 100 alinéa 1^{er} du décret n°2006-

015 du 17 janvier 2006 portant organisation de l'administration pénitentiaire. A ce stade, il y a lieu de revaloriser les fonctions de contrôle de l'inspection de l'Administration Pénitentiaire.

Le travail en milieu carcéral : Le détenu peut être amené à travailler pour le service général de la prison. Il s'agit de tâches confiées au détenu et relevant du bon fonctionnement de l'administration de la Justice et/ou de l'établissement pénitencier.

- **Monnayer le droit de sortie pour corvée.** Certains magistrats acceptent la sortie de prison sous forme de main d'œuvre pénale ou MOP en échange de contreparties (sommes d'argent, villa, véhicules, terrain, etc.). Rappelons que c'est le décret n°2006-015 du 17 janvier 2006 qui donne faculté aux personnes détenues ou condamnées depuis plus de deux mois de sortir en corvée extérieure. Il s'agit également d'une brèche ouvrant la voie à des pratiques corruptives en ce que le droit de sortie pour corvée est monnayé. En 2007, une enquête menée à la maison centrale d'Antanimora a fait ressortir que : « *parmi les détenus restés à Antanimora, 434 ont effectué la moitié de leur peine mais n'ont jamais bénéficié de corvée extérieure malgré leurs demandes. L'enquête menée auprès d'échantillons pris parmi ces 434 détenus ont permis d'en connaître les motifs qu'ils ont avancés – 65% n'avaient pas suffisamment d'argent pour bénéficier de cette faveur, 20%*

n'avaient pas de familles proches qui peuvent les « garantir » c'est-à-dire, selon eux, qui peuvent payer pour eux. D'autres affirment qu'il faut avoir des relations avec les ONGs ou des responsables dans les services publics »²⁵.

Le transfèrement de détenus : Le transfert d'une personne détenue d'un établissement à un autre est une mesure exceptionnelle et ne doit jamais intervenir en tant que « *pratique courante* ».

Transfèrement sans titres de détention ou de décisions de condamnation. Au sens de l'article 116 du décret n°2006-015, le transfèrement consiste dans la conduite d'une personne détenue d'un établissement pénitencier à un autre. Cette opération comporte la radiation de l'écrou à l'établissement de départ et un nouvel écrou à l'établissement pénitencier de destination sans que la détention subie soit pour autant considérée comme interrompue. L'article 118 du même décret rajoute que : « *Aucun transfèrement, aucune extraction ne peut être opéré sans un ordre écrit de l'autorité compétente* ». Or, il a été relevé des opérations de transfert irrégulières : transfert de personnes détenues sans accompagnement ni titre de

détention ou décision de condamnation, transfert en l'absence d'accord préalable du magistrat en charge du dossier (décidé par le DRAP), transfert de détenu n'ayant pas rempli les conditions légales (cas des peines criminelles à perpétuité où la personne a déjà purgé plus de 15 ans de réclusion)²⁶. LES AUTRES DYSFONCTIONNEMENTS DANS LE SECTEUR JUSTICE

En dehors des niches de corruption identifiées sur la base du process d'un procès pénal, les entretiens et revue documentaire ont permis de faire les principaux constats suivants :

- **Une Justice en crise de confiance et à la recherche de son indépendance** : Consacré par l'article 107 de la Constitution malgache du 11 décembre 2010²⁷, l'indépendance de la justice est un principe cardinal de l'Etat de droit. Selon Jean-Marc VARAUT, dans le dictionnaire de la justice : « *L'indépendance est la situation d'une collectivité, d'une institution ou d'une personne qui n'est pas soumise à une autre collectivité, institution ou personne. Il faut que son titulaire n'ait rien à attendre ou à redouter de personne. Appliquée à la justice, l'indépendance se manifeste par la liberté du juge de rendre une décision non liée par une hiérarchie ou des normes*

²⁵ MEDEM, revue trimestrielle ETIKA, n°0002 avril-juin 2012, page 6

²⁶ Circulaire n°08-MJ/SG/DGAJER/DAJ/Circ. 13 en date du 18 septembre 2013

²⁷ Aliéna de l'article 107 : « *Le Président de la République est garant de l'indépendance de la justice* »

préexistantes »²⁸. D'une manière générale, l'indépendance de la justice s'apprécie suivant trois critères : l'indépendance opérationnelle, l'indépendance financière et la sécurité dans les fonctions. Indépendance opérationnelle en ce que l'agent puisse exercer ses fonctions en l'absence de toute immixtion extérieure, et financière dans la mesure où il assure ses missions avec des moyens matériels et budgétaires suffisants. Enfin, la sécurité dans les fonctions s'analyse par des garanties offertes au fonctionnaire (il peut s'agir d'un cadre normatif) contre l'affectation disciplinaire, la révocation injustifiée, le refus à l'avancement, etc. Lors des entretiens, les réponses reçues évoquent comme une des causes de la corruption dans le secteur Justice : « *le défaut d'indépendance des juges* ». Ainsi par exemple, le secteur de la Justice est identifié comme parmi les domaines les plus corrompus du pays. A titre de statistique, l'enquête Afrobaromètre publié en 2019 a révélé que « *Les magistrats se situent à la 2^{ème} place après les gendarmes et policiers parmi les fonctionnaires les plus impliqués dans la corruption* ». Pourtant, comme l'affirme à juste titre, Madame Bakolalao RAMANANDRAIBE, ancienne Garde des Sceaux, Ministre de la Justice : « *deux objectifs essentiels doivent être satisfaits pour que la primauté du*

droit soit réelle : l'indépendance de la justice et la compétence professionnelle ». Face à ces constats, il est impératif de BRISER LE CERCLE VICIEUX, ce qui implique une prise de conscience de tous les acteurs, en partant de l'Etat à la société civile jusqu'aux usagers du service public de la justice.

- **Des jugements pénaux, pauvres en motifs :**

Parmi les faits relevés en matière de jugement pénal, on note la mauvaise qualité des décisions rendues par certains juges. En effet, certains se bornent à la mention « *il ressort des pièces et des débats des charges suffisantes* » pour justifier une condamnation pénale. Un tel comportement fait obstacle au renforcement du contrôle effectuée par la Cour de cassation, conformément aux articles 25 et suivants de la loi organique n°2004-036 relative à la Cour Suprême et les trois Cours la composant. Par ailleurs, il est des cas (même assez rares) où la rédaction du jugement n'est pas faite à temps et entraîne des conséquences irréremédiables pour l'utilisateur de la Justice, comme lorsque que la prescription de l'action publique est déjà acquise (03 ans pour les délits et 10 ans pour les crimes) - le dernier acte de poursuite, étant le point de départ de la prescription (dans le cas présent, il s'agit de l'acte d'accusation ou du prononcé du jugement). Il est crucial de remédier à ces mauvaises habitudes en ce qu'un jugement pauvre en motifs laisse place à l'arbitraire. En guise de conclusion, il n'est

²⁸ Fabrice HOURQUEBIE, « *L'indépendance de la justice dans les pays francophones* », in édition Dalloz, dans les Cahiers de la Justice 2012 (N°2), pages 41 à 61

pas sans intérêt de reprendre les mots retranscrits par Madame Bakolalao RAMANANDRAIBE, ancienne Garde des Sceaux, Ministre de la Justice dans son article sur la fonction de juger en matière pénale : « *Le juge qui siège dans un procès, est jugé par tous sur la légitimité de la solution qu'il donne au conflit, mais aussi sur sa capacité à assurer le délicat équilibre, entre l'efficacité de la répression pénale et le respect effectif des droits fondamentaux de l'individu* ».

- **Le droit à la santé des détenus :**

L'observation de la santé des détenus est assurée par des collaborateurs auprès de la Direction de l'humanisation de la détention et de la préparation à réinsertion sociale ou DHPRS. Ceux-ci sont placés sous un angle transversal, c'est-à-dire qu'ils prennent en charge aussi bien le volet santé que la réinsertion sociale, plus particulièrement en termes de coaching et formation à travers des appuis techniques à la DHPRS. En outre, ces collaborateurs ont pour mission de gérer les intrants et matériels médicaux.

Les principales limites ou difficultés rencontrées pour une effectivité du droit à la santé en milieu carcéral sont les suivants :

- Les agents pénitenciers de terrain sont cantonnés au monitoring et ne disposent pas de pouvoir de décision ;
- Ce sont des infirmiers « pénitentiaires » qui veillent à la santé des détenus et non des médecins prescripteurs alors même que le degré de pathologies à traiter va au-delà des compétences du personnel –

on assiste à un dépassement de compétences des agents ;

- Défaillance de la pharmacie en milieu carcéral : quantité de médicaments limitée ;
- Centralisation de la gestion des pharmacies ;
- Prévalence de la pyramide inversée attestant d'une absence de directive au niveau supérieur.

Les conditions carcérales contribuent à défavoriser la mauvaise santé dans les lieux de détention. Parmi les maladies recensées, on peut citer la tuberculose, la malnutrition, la gastro-entérite, les maladies respiratoires dues à la faible aération des logements, le paludisme, le VIH-SIDA, la peste (notamment à Ankazobe, considéré comme une zone pesteuse), etc. En matière de santé mentale, selon l'OSC « Humanité et inclusion » : 90 % des détenus sont en état de détresse psychologique. A ce jour, il est à déplorer l'absence au sein du MINJUS d'un service dédié à la santé mentale des détenus, voire d'une Direction à part entière.

- **Le droit à l'alimentation en milieu carcéral :**

Le milieu carcéral à Madagascar se caractérise par une situation de « malnutrition » dont le facteur d'aggravation est le fait que la majorité des personnes incarcérées se trouve en état de précarité au moment de son entrée en prison. Le taux de malnutrition est estimé à 18% en 2022 (dont 15,8% de malnutrition modérée et 2,2% de malnutrition sévère). Il est fait recours à la monodiète carcérale face à ce terrible constat, chaque détenu dispose

d'environ 300g de manioc. A titre d'exemple, le budget est estimé à 1.000 ariary par jour/personne. L'apport régulier de denrées par les familles qui visitent les personnes en détention devient vital pour assurer leur droit à l'alimentation²⁹. D'après les échanges avec des agents de l'Administration Pénitentiaire, le départ du C.I.C.R en 2019 n'est pas sans conséquence sur la situation nutritionnelle des détenus, ce dernier ayant contribué à développer une diète carcérale diversifiée³⁰. En effet, le C.I.C.R a apporté une aide considérable en matière de lutte contre la malnutrition chronique en prison de 1992 à 2019. A titre illustratif, l'antenne régionale a mis en œuvre, en collaboration avec l'administration pénitentiaire et de l'aumônerie catholique des prisons, un programme nutritionnel complémentaire en faveur des détenus sur la période 2015-2019 dont près de 40.500 détenus, soit une moyenne de 2.000 détenu/jour ont bénéficié de ration supplémentaire. En outre, 570.000 sachets de complément thérapeutique (Plumpy Nut) ont été distribué aux malnutris sévères³¹.

- De la préparation à la réinsertion sociale :

Absence d'un document stratégique « inclusif » en matière de réinsertion sociale. Cela s'explique par le fait que son élaboration nécessite l'implication de tous les acteurs/entités (MINJUS, Ministères sectoriels, OSCs, PTFs). En effet, la situation des personnes

détenues/condamnées est implicitement le résultat des défaillances dans les politiques publiques (exemples : éducation, travail, social, etc.). Il y a lieu de revoir l'engagement des Ministères clés comme celui de l'Education Nationale, de la Population, de la Santé aux côtés du Ministère de la Justice, à travers l'administration pénitentiaire pour mener à bien la réinsertion sociale des détenus.

Prédominance d'une vision « limitée de la prison ». Victor Hugo disait à juste titre « Ouvrez des écoles, vous fermerez des prisons ». L'esprit de citation doit guider l'administration du monde de la prison à Madagascar. Il est à déplorer que la prison soit perçue aussi bien par la société que par l'administration elle-même comme un lieu à vocation uniquement répressive et non réhabilitative. Les parties prenantes entretiennent l'image selon laquelle la prison est un « *mode de gestion des pauvres et une machine de production de la pauvreté* ». Cette situation appelle les acteurs étatiques et non étatiques à changer de paradigme.

Inadéquation des offres de réinsertion sociale proposée par rapport aux besoins réels des détenus. Certains détenus/condamnés, en étant confrontés aux réalités du monde de la prison, souhaitent partir sur de nouvelles bases dans leurs vies. Toutefois, l'offre de réinsertion sociale prévue par l'Etat ne répond pas forcément aux attentes de ceux-ci (situation due à un manque de moyens financiers et matériels de

²⁹ MINJUS et autres, *Rapport des ateliers de mobilisation des acteurs en milieu carcéral, Bilan collectif des enjeux, besoins, savoir-faire et solutions*, sessions du 26-27 janvier et du 02-03 mars 2023 à Antananarivo, page 27

³⁰ MINJUS et autres, *Ibidem*, page 29

³¹ Site web du CICR, Lien : <https://www.icrc.org/fr/document/madagascar-fermeture-de-la-delegation-regionale-ocean-indien-fin-2019>

l'administration). A cet égard, il serait plutôt judicieux d'élaborer l'offre de réinsertion sociale en fonction et de manière adaptée au projet de vie du détenu ou condamné. Par ailleurs, les camps pénaux doivent être dotés de dispositifs de réinsertion sociale, notamment pour former les personnes en détention sur le métier de l'agriculture et l'élevage. La mise en place d'un centre national de formation des détenus/condamnés est également une piste à explorer sur cette problématique.

A titre d'avancées notoires, il est constaté une baisse de la violence en milieu carcéral depuis les vagues de formation en droits humains à l'endroit des agents pénitentiaires. C'est une forme de conscientisation collective nécessaire pour réhabiliter la prison aux yeux des usagers de la Justice.

- **De l'appréhension de la CNIDH à l'issue des visites dans les prisons :**

La CNIDH a effectué des descentes inopinées de lieux de détentions sur les 23 régions en application de l'article 2 bis (nouveau) de la loi n°2018-028 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°2014-007 du 22 juillet 2014 portant institution de la Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme. En outre, un Mécanisme pour la protection contre la torture dirigée par la vice-présidente de la CNIDH a été mis en place.

Les principaux constats sur les droits des détenus et de leurs familles :

- Méconnaissance des lois et règlements en vigueur et/ ou du fonctionnement de l'administration pénitentiaire ayant pour conséquence le phénomène de corruption ;
- Population carcérale dans un état « catastrophique » avec un ratio déséquilibré prévenus/détenus par rapport à la capacité d'accueil des lieux de détention ;
- Lenteur du système judiciaire favorisant des cas de détention prolongée et mettant à mal la présomption d'innocence ;
- En se basant sur la DUDH, 5% des droits de détenus sont effectifs et les prévenus perdent leurs droits à l'instar des condamnés ;
- Droit à l'information sur la situation du dossier des prévenus « défavorable » en l'absence d'un conseil juridique ;
- Méconnaissance des textes régissant la CNIDH faute de vulgarisation auprès du personnel pénitencier.

La CNIDH émet des recommandations dans le cadre de rapports annuels ou communiqués sur la situation des droits humains à Madagascar. Toutefois, en tant que recommandations, elles n'ont pas de force contraignante à l'égard des pouvoirs publics (il serait judicieux d'octroyer davantage de prérogatives à la CNIDH).

RECOMMANDATIONS

A l'issue des travaux, les recommandations et pistes de réflexion ci-après sont formulées pour corriger les dysfonctionnements de l'administration judiciaire/carcérale et annihiler les niches de corruption.

#	CONSTATS	RECOMMANDATIONS
SYSTEME JUDICIAIRE		
1	Une Justice en crise de confiance et à la recherche de son indépendance dû à une intrusion des autres pouvoirs (exécutif et législatif) sur le judiciaire	Garantir le principe de séparation des pouvoirs en mettant en place des mécanismes de sécurité de fonction pour les acteurs qui luttent, en premier plan, contre la corruption dont les magistrats (souvent victime d'affectation disciplinaire)
2	Appropriation de la corruption en tant que « comportement normal » par la société – au point de devenir un usage social : cas de versement de somme d'argent contre un service censé être gratuit	Redonner du crédit à l'Education nationale à Madagascar : valorisation des enseignants et de leurs travaux, promouvoir un climat des affaires favorables à la création d'emploi, promouvoir l'entrepreneuriat,
3	Faible valorisation de la fonction publique dans le secteur Justice : l'insécurité matérielle du fonctionnaire constitue un risque non négligeable pour se livrer à la corruption	Prendre exemple sur certains Etats ayant offert des garanties financières à ces agents dans la LCC
4	La médiocrité des conditions de travail favorisant la lenteur administrative	Passage à l'e-administration en uniformisant la pratique dans les juridictions (nécessité d'abandon du format classique de travail basé sur le « papier »)
5	Contrôle inefficace des activités juridictionnelles dû à un manque de volonté, besoins en renforcement de capacités (notamment en leadership et Management, comptabilité), défaut de moyens humains, matériels et financiers suffisants, absence de standard de service uniforme au niveau des juridictions	Renforcement de capacités pour les chefs de juridiction et Greffiers en chef pour une meilleure administration de la Justice

6	Difficulté pour la poursuite de certains fonctionnaires (exigence d'un ordre de poursuite) – le nombre de poursuite est relativement faible compte tenu des comportements répréhensibles identifiés par les usagers du service public de la Justice	Revoir la législation en vigueur afin de lutter contre l'impunité
7	Négociation des décisions pénales moyennant paiement d'une rançon : placement sous mandat de dépôt, demande de LP, Classement sans suite, etc.	Rendre effectif les contrôles, prévues par les lois et règlements en vigueur, faits par les chefs de cours et tribunaux sur les activités des juridictions + poursuites disciplinaires ou judiciaires contre les auteurs de faits répréhensibles le cas échéant
8	Défaut de conseil juridique, facteur d'aggravation de la vulnérabilité du suspect	Rendre effectif l'assistance judiciaire pour les personnes vulnérables y compris les mineurs en détention basée sur un partenariat tripartite MINJUS – Barreau de Madagascar – PTFs
9	Climat de défiance mutuelle entre l'Etat et la société civile en matière de bonne gouvernance et LCC	Renforcement de capacités en faveur de la société civile afin qu'elle puisse tenir son rôle de contre-pouvoir et force de propositions
10	Décisions de « mauvaise » qualité rendu par certains magistrats	Donner des suites aux doléances contre le personnel judiciaire, et ce dans un délai raisonnable (mettre en place une structure dédiée exclusivement à ce besoin de célérité dont la composition est multi-acteurs
MILIEU CARCERAL		
11	Surpopulation carcérale : MD systématique, absence de mesures alternatives, ...	Envisager la liberté conditionnelle à Madagascar + suivi du travail des Parquets (nombre de MD, motifs, opportunité de la mesure, qualité de la décision, etc.) – UN JUGE DES JUGES
12	Faible autonomie de l'Administration Pénitentiaire dû à son statut de direction générale, placée sous la tutelle du MINJUS	Mise en place d'un Secrétariat d'Etat en charge de l'Administration Pénitentiaire afin de lui garantir une autonomie administrative et financière
13	Budget et personnel en nombre insuffisant compte tenu des besoins humains, matériels et financiers	Doter le MINJUS d'un budget conséquent lors de l'adoption des lois de finances, en précisant l'affectation au profit de l'AP
14	Absence d'un document stratégique aux fins de préparation à la réinsertion sociale	Impliquer les Ministères sectoriels clés, comme le MEN, la MESUPRES, le Ministère en charge du Travail et le MINSAN dans l'élaboration et la mise en

		œuvre d'une politique/stratégie de réinsertion sociale des détenus majeurs et mineurs
15	Manque de compétences du personnel dans le domaine « santé » : les soins prodigués aux détenus sont, en grande majorité, réalisés par des infirmiers et non des médecins	Recrutement de personnel qualifié, ayant le background requis pour les tâches à réaliser (Personnel médical de profession)
16	Gestion centralisée de la pharmacie des prisons : approvisionnement tardif d'intrants par le Ministère de la santé, entraînant une pénurie de médicaments dans certains lieux de détention	Déconcentrer la gestion de la pharmacie en milieu carcéral pour un traitement en temps réel des pathologies sur l'ensemble du territoire
17	Instrumentalisation de procédures médicales comme l'évacuation sanitaire (EVASAN), les ordres médicaux à des fins de remise en liberté ou soustraction à la Justice	Digitaliser le suivi médical de la population afin de déceler les pathologies et autres maladies en vue d'un suivi en cas de détention
18	Accès alarmant à l'Eau, l'Assainissement et l'Hygiène (EAH) accentuant la prolifération des maladies comme la diarrhée, l'insuffisance rénale, le VIH-SIDA, ...	Mettre en place une gestion pérenne de l'EAH en milieu carcéral
19	Les camps ne permettent pas de couvrir les besoins en alimentation des détenus : rendements faibles, insuffisance de matériels de production et d'intrants agricole, mauvaise gestion des produits agricoles	Mettre en place un système de suivi et de contrôle efficaces des productions agricoles
20	Méconnaissance des lois et règlements en vigueur : usagers du service public & parfois les agents de l'Etat eux-mêmes	Promouvoir un réseau de sensibilisation et de renforcement de capacités sur les lois et règlements en vigueur entre le MINJUS, les auxiliaires de Justice, la société civile et les partenaires de développement

Tableau 1 : Liste des recommandations face aux dysfonctionnements du système judiciaire et des pratiques de corruption en milieu carcéral

ANNEXES

Annexe 1 : Bibliographie

OUVRAGES SPECIAUX :

- LARGUIER Jean et CONTE Philippe, *Procédure pénale*, 24^{ème} édition, Les mémentos Dalloz, 2016 ;
- IMBIKI Anaclet, *Déontologie et responsabilité des magistrats à Madagascar*, année 2013 ;
- Ministère de la Justice, Manuel de procédure à l'usage des Greffes des juridictions judiciaires, année 2009 ;
- RAKOTOMANANA Honoré, *Procédure Pénale Malgache Approfondie*, Tome II, édition CMPL, mise à jour du 25 octobre 2019 ;

DOCUMENTS STRATEGIQUES :

- Proposition de stratégie de lutte contre la corruption dans le secteur de la Justice, en prévision de la relance économique pour l'après COVID 19, année 2021 ;
- Politique sectorielle de lutte contre la corruption dans le secteur de la Justice, Projet de rapport final, année 2022 ;

RAPPORTS – ETUDES :

- Amnesty International, Punis parce qu'ils sont pauvres. Le recours injustifié, excessif et prolongé à la détention préventive à Madagascar, année 2017 ;
- Bureau Indépendant Anti-Corruption, *Rapport annuel 2021* ;
- Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme, *Enquête sur les violences policières à Farafangana*, année 2018 ;
- CNIDH, *Prévention et lutte contre la corruption en milieu carcéral* - Guide pratique,
- CNIDH, *Enquête sur les violences policières à Farafangana*, année 2018 ;
- GORCHS-CHACOU Franck et WEBER Daniel, *Programme de réforme de l'administration pénitentiaire et de redynamisation des camps pénaux à Madagascar*, année 2009 à 2024 ;
- Rapport des ateliers de mobilisation des acteurs en milieu carcéral, Bilan collectif des enjeux, besoins, savoir-faire et solutions, session du 26-27 janvier et 02-03 mars 2023 à Antananarivo ;
- ONG Ivory, *Etude sur l'accès à la Justice à Madagascar*, année 2021 ;

- PNUD Madagascar, Étude sur les mécanismes de suivi de l'accès à la Justice, année 2014 ;
- PNUD Madagascar, Étude sur les dysfonctionnements de la chaîne pénale malagasy, année 2014 ;
- RAMANANDRAIBE Bakolalao, *La fonction de juger en matière pénale. Mission, indépendance et éthique du juge pénal*, 2020 ;
- MEDEM, revue trimestrielle ETIKA, n°0002 avril-juin 2012 ;

INSTRUMENTS JURIDIQUES :

- Constitution du 11 décembre 2010 ;
- Code Pénal Malgache mis à jour 2017 ;
- Code de Procédure Pénale Malgache mis à jour 2017 ;
- Loi n°95-010 du 25 septembre 1995 portant statut du personnel du corps de l'Administration pénitentiaire ;
- Ordonnance n°2005-005 du 22 mars 2006 portant loi organique relative au statut de la magistrature ;
- Loi n°2007-039 du 14 janvier 2008 relative au Conseil Supérieur de la Magistrature ;
- Loi n°2014-019 du 12 septembre 2014 modifiant et complétant la loi relative au CSM ;
- Loi n°2001-006 du 9 avril 2003 organisant la profession d'Avocat ;
- Loi n°2016-020 du 22 août 2016 relative à la lutte contre la corruption ;
- Loi n°2016-021 du 22 août 2016 sur les Pôles anti-corruption et ses textes subséquents ;
- Décret n°2005-397 du 28 juin 2005 portant régime particulier des Corps du Personnel de l'Administration Judiciaire ;
- Décret n°2006-015 du 17 janvier 2006 portant organisation générale de l'administration pénitentiaire ;
- Décret n°2006-901 du 19 décembre 2006 portant organisation de la préparation à la réinsertion sociale, familiale et professionnelle des personnes détenues ;

Annexe 2 : Transcription d'entretien avec deux (02) détenus

Entretien n°01 : Je suis issu d'une famille éclatée. En d'autres termes, je suis un enfant abandonné. Parmi les membres de ma famille, seule ma mère me rend visite ici à la prison. S'agissant des motifs de ma détention, il s'agit de la consommation de drogue dure, en l'occurrence l'héroïne, due à mes mauvaises fréquentations. Afin de me procurer ma dose quotidienne, estimée à 10.000 Ariary/dose, j'ai décidé de rentrer dans la délinquance en tant que « voleur de rue ». En une journée de vol, j'arrivais à me procurer au moins 100.000 à 800.000 Ariary. Cela me faisait mal de voir mes victimes mais porté par mon état « malade », je ne contrôlais plus mes actions. Après une semaine de consommation, j'ai ressenti des maux au corps, ce qu'on appelle le « malade » dans le jargon des drogués. Côté éducation, j'ai un diplôme de BEPC. Même ayant le souhait de poursuivre mes études jusqu'au niveau Baccalauréat, je n'ai pu le faire par contrainte de mon beau-père qui me réclamait de travailler. A un moment, je suivais une formation en mécanique auto mais ma mauvaise relation avec mon beau-père m'a décidé à abandonner ma formation suite à ses réprimandes répétées. A ma sortie d'ici, je souhaite aider ma mère en travaillant, reprendre ma formation en mécanique auto et avoir de meilleures fréquentations loin du monde de la drogue. Lors de mon entrée ici, je n'ai pas réussi à avoir sommeil pendant au moins deux semaines. Si je veux garantir ma réinsertion dans la société, c'est impératif que je quitte la zone à mauvaises fréquentations. Ma détention m'a remis les idées au clair, sans cet emprisonnement... je serai probablement mort de la dose. Je peux affirmer que les personnes tombées dans la drogue souhaitent toutes sortir de ce cercle vicieux mais ne peuvent y arriver par elles-mêmes.

Entretien n°02 : Mes parents m'ont toujours averti sur ma consommation d'héroïne. Je travaillais en tant que gardien de parking au niveau du marché, je me lançais également dans des paris. Les gains reçus me permettaient d'avoir ma dose quotidienne aux alentours d'Isotry. S'agissant des outils pour prendre ma dose, je louais des seringues car les pharmacies n'en vendent pas sans ordonnance ou je convenais avec celui qui en avait de me le fournir en échange d'un partage de ma dose. Avant mon arrivée ici, j'ai eu un séjour au « ZAZA MADITRA » (quartier pour mineurs délinquants, ndlr) pour une durée de trois mois pour consommation personnelle de marijuana. Là-bas, je n'ai pas pu me procurer mes drogues habituelles (marijuana, cigarettes), du coup dès ma sortie, je ne suis pas rentré à mon domicile tout en cherchant rapidement un moyen de fumer le plus tôt possible... au départ de la cigarette. A ma sortie, j'étais étonné de voir que mon frère lui-même prenait de l'héroïne, il a succombé à cette drogue d'après mon avis et aux coups reçus lorsqu'il s'employait à des vols de rue. Je suis orphelin de mère, mon père lui-même est un alcoolique et un voleur occasionnel. Auparavant, j'allais à l'école mais faute de soutien... je n'ai pu poursuivre mes études. J'ai donc repris mes habitudes qui m'ont conduit jusqu'ici. A noter que je suis arrivé ici suite à un vol de rue, j'ai failli subir une vindicte populaire sans intervention des forces de police. Une fois attrapé, je me suis dit que c'en était fini de moi. Ma détention m'a servi à prendre conscience et je souhaite

sincèrement m'en sortir. A ma sortie, j'aimerais bénéficier d'appui notamment de centre éducatif ou autres. En quelques sortes, il m'a manqué l'amour maternel. Je ressens de la colère envers certains membres de ma famille, la société... à cause des rumeurs et ces dernies m'ont rejeté en fin de compte. J'aurai aimé que mon père ne soit pas alcoolique ni un drogué car cela m'a influencé... fumer de la cigarette ne me pose pas problème. En d'autres termes, j'aurai aimé avoir des parents responsables pour me guider.

Annexe 3 : Quelques statistiques sur les PACs

Évolution des effectifs des magistrats du PAC Antananarivo de 2018 jusqu'à 2023

DATE	EFFECTIF
15/06/2018	23
31/12/2018	22
31/12/2019	23
31/12/2020	25
31/12/2021	23
31/12/2022	19
31/12/2023	21

Source : DAF/Service Administratif et Personnel/Novembre 2023

Evolution des effectifs des magistrats du PAC Mahajanga de 2020 jusqu'à 2023

DATE	EFFECTIF
23/10/2020	13
31/12/2020	12
31/12/2021	12
31/12/2022	15
22/11/2023	14

Source : DAF/Service Administratif et Personnel/Novembre 2023

Cas d'une corruption passive d'un magistrat travaillant dans le TPI pour l'année 2021

FONCTIONS OU TITRE	NOMBRE DE CONDAMNÉS	PREVENTIONS	LES PEINES PRONONCÉES PAR LE SIEGE A L'ENCONTRE DU PREVENU
Magistrat (Substitut du parquet)	01	Corruption passive	Emprisonnement ferme avec amende ferme

Source : DSISE/ Service Statistique/Novembre 2023

Annexe 4 : Listes des personnes ressources

De mai à décembre 2023, l'équipe de consultants s'est entretenue avec les personnes/entités suivantes :

- Maître Chantal RAZAFINARIVO, Ancien Bâtonnier de l'Ordre des Avocats ;
- Maître Heriniaina FANOMEZANTSOA, Avocat au Barreau de Madagascar ;
- Madame Bakolalao RAMANANDRAIBE, Ancienne Ministre de la Justice, Garde des sceaux ;
- Monsieur Philippe ANDRIANJANAHARY, Ancien Commissaire Général de la Loi ;
- Madame Besson Betty Clara Lucienne RAKOTOARIMANANA, Greffier en Chef de la cour de cassation ;
- Madame Nirinarisoa Prisca Joelle ANDRIANARIVELO, Vice-présidente de la CNIDH ;
- Madame Lova RANDRIATAVY, Commissaire auprès de la CNIDH et spécialiste des droits humains ;
- Monsieur Tovohery RAZAKAMANANA, Equipe - OHCHR Madagascar ;
- 02 personnel de la CNIDH ;
- 03 Greffiers judiciaires ;
- 05 agents du corps de l'Administration Pénitentiaire ;
- 02 anciens détenus ;
- 02 clerks d'Avocat.

Annexe 5 : Guide d'entretien

Guide d'entretien général (N.B : certains acteurs feront l'objet de questionnaires spécifiques basé sur celui-ci pour renseigner de façon optimale les travaux des consultants)

1. Introduction

- Se présenter et expliquer le but de l'entretien : discuter du mandat, de la pertinence de l'étude dans un contexte généralisée de corruption et de violation des droits humains dans le milieu carcéral.
- Pouvez-vous vous présenter et nous donner un aperçu de votre rôle/fonction au sein de votre organisme/entité ou poste antérieur ?

2. Dysfonctionnement au sein de la Justice

- Pouvez-vous exposer les principales difficultés rencontrées par votre service/ organisme/ corps ? (Allant du général vers le spécifique)
- Quels seraient les causes immédiates et profondes de ces problèmes spécifiques ?
- Comment faites-vous pour remédier à ces contraintes, défis et problèmes majeurs ? Y-a-t-il une organisation/réglementation interne et/ou externe pour y pallier ?

3. Milieu carcéral et respect des droits humains

- En quelques mots, pouvez-vous décrire vos appréhensions sur le respect des droits humains en milieu carcéral à Madagascar ?
- Selon vous, quelles sont les lacunes du système pénitentier malgache ainsi que les défis auxquels l'administration pénitentiaire sont confrontées pour parvenir à une effectivité des droits des détenus ?
- D'après votre expérience, quels sont les facteurs contribuant à ce climat « ... » ?
- Pouvez-vous décrire comment le corps des agents pénitentiaires ou les magistrats ou les auxiliaires de Justice sont-ils impliqués dans le respect des droits humains en milieu carcéral ?
- Comment voyez-vous la volonté de ces acteurs précédemment cités dans la mise en place d'une Bonne gouvernance et d'un Etat de Droit à Madagascar ?
- D'après vous, quels sont les contraintes et les défis à relever par chaque acteur du monde judiciaire suivant :
 - Agent pénitentiaire ;
 - Magistrat ;
 - Greffier ;
 - Auxiliaires de Justice : Avocat – Huissier de Justice - Notaire ;
 - Usager de la Justice ;
 - Ministère de la Justice ;
 - ;

4. Bonnes pratiques

- Quels sont les moyens utilisés par l'autorité publique pour encourager et/ favoriser l'accès à la Justice et le respect des droits humains en milieu carcéral ?
- Pouvez-vous identifier les pratiques réussies en la matière au niveau local – régional - international ?

5. Recommandations

- Quelles stratégies ou approches recommandez-vous pour améliorer l'image de la Justice et du système pénitentiaire malgache ?
- Qui sont les parties prenantes clés qui doivent être impliquées pour « une Justice crédible et de confiance » et un système carcéral soucieux des droits des détenus et de leurs familles ?

6. Conclusion

- Résumer les points clés de l'entretien.
- Remercier la personne interviewée pour son temps et sa participation.

Annexe 6 : Matrice de données

Phase	Étape/ Process	Dysfonctionnement et/ou niche de corruption	Cadre juridique	Observation	Illustration	Facteur d'expansion	Droit International / Droit comparé	Pistes de réflexion
Phase préliminaire	Dénonciation/ Plainte							
	Audition des témoins et/ou du suspect							
	Perquisition et visite domiciliaire							
	Saisie des pièces à conviction							
	Garde à vue							
Phase juridictionnelle	Information sommaire							
	Instruction préparatoire							
Phase d'incarcération/ détention	L'entrée à la prison							
	Placement							
	Surveillance du lieu de détention							
	Visites : conseil – famille							
	Travail en milieu carcéral							
	Transfert							

Tableau 2 : Matrice de données sur la procédure pénale, De l'enquête préliminaire à la phase de détention ou incarcération

