



U4 Brief 2019:3

La juridiction malgache spécialisée dans la lutte contre la corruption : À la recherche de solutions pour en finir avec l'impunité

Par Florian Schatz
Directeur de la collection: Sofie Arjon Schütte

CMI CHR.
MICHELSEN
INSTITUTE

Clause de non-responsabilité

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que les auteurs et peuvent différer des politiques des organismes partenaires d'U4.

Organismes partenaires

Gouvernement australien – Département des Affaires étrangères et du Commerce (Australian Government – Department for Foreign Affairs and Trade – DFAT)

Agence allemande de Coopération internationale pour le Développement (German Corporation for International Cooperation – GIZ)

Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development – BMZ)

Affaires mondiales Canada (Global Affairs Canada)

Ministère des Affaires étrangères de Finlande (Ministry for Foreign Affairs of Finland)

Ministère des Affaires étrangères du Danemark / Agence danoise pour le développement international (Ministry of Foreign Affairs of Denmark / Danish International Development Assistance – Danida)

Agence suédoise de Coopération internationale pour le Développement (Swedish International Development Cooperation Agency – Sida)

Agence suisse pour le Développement et la Coopération (Swiss Agency for Development and Cooperation – SDC)

Agence norvégienne pour la Coopération au Développement (The Norwegian Agency for Development Cooperation – Norad)

UK Aid – Département du Développement international, Royaume-Uni (UK Aid – Department for International Development)

A propos d'U4

U4 se compose d'une équipe de conseillers anti-corruption. Leur mission consiste à partager des recherches et des preuves afin d'aider les acteurs du développement international à atteindre des résultats durables. Leur travail implique un dialogue, des publications, des formations en ligne, des ateliers, une assistance technique, et de l'innovation. U4 est un centre permanent de l'Institut Chr. Michelsen (CMI) en Norvège. CMI est un institut de recherche pluridisciplinaire sans but lucratif, comprenant des scientifiques spécialisés dans les études du développement.

www.U4.no

U4@cmi.no

Photo de couverture

Brent Ninaber <https://unsplash.com/photos/7uvHtSn5a90>

Mots-clés

juridiction de lutte contre la corruption - institution de lutte contre la corruption - réformes visant à lutter contre la corruption - coopération au développement - grande corruption - secteur judiciaire

Type de publication

U4 Brief

Notes

Traducción de l'anglais: Aude Hansel.

Licence Creative commons



Ce travail est distribué sous licence Creative Commons Attribution – Pas d'utilisation commerciale – Pas de modification 4.0 Licence internationale (CC BY-NC-ND 4.0)

En 2018, Madagascar a instauré une juridiction indépendante et spécialisée dans la lutte contre la corruption, le Pôle Anti-Corruption, en réaction à l'impunité régnant dans les juridictions classiques. Les spécificités qui ont été introduites pour protéger cette juridiction de l'ingérence de l'exécutif et sauvegarder son intégrité semblent être efficaces, en attestent sa vitesse de travail et le taux de condamnations. Néanmoins, la question de l'autonomie financière subsiste. De plus, le pouvoir de cette juridiction de mettre un terme à l'impunité des puissants est depuis peu entravé par la création d'une juridiction spéciale réservée aux hommes politiques de haut rang.

Éléments clés

- Les conditions imposées par les bailleurs de fonds et utilisées par les acteurs de changement réformateurs nationaux ont été déterminantes dans la mise en place de la juridiction malgache de lutte contre la corruption.
- Un certain nombre de spécificités ont été établies pour sauvegarder l'intégrité et l'indépendance de la juridiction.
- La juridiction spécialisée s'avère efficace et statue sur un plus grand nombre d'affaires, à un rythme plus soutenu et avec un taux de condamnations plus élevé que les juridictions classiques.
- La nouvelle Haute Cour de Justice entrave la capacité de la juridiction de lutte contre la corruption de poursuivre en justice et de condamner les hommes politiques de haut rang.
- Les partenaires du développement devraient préconiser la suppression de la Haute Cour de Justice ou trouver d'autres solutions pour garantir que les hommes politiques de haut rang ne soient pas au-dessus des lois.

Table de matières

Comment et pourquoi la juridiction de lutte contre la corruption a été créée	1
Structure institutionnelle : fonctionnement et limites de la juridiction	3
Mesures pour la sauvegarde de l'intégrité et de l'indépendance	4
Evaluation des résultats et identification des enjeux	6
Premiers succès mais des défis subsistent	7
Références	9

A propos de l'auteur

Florian Schatz

(Version française à ajouter bientôt)

Remerciements

U4 et l'auteur tiennent à remercier Annah Zhu et Patrick Rafolisy pour leurs commentaires réfléchis et constructifs portant sur une version antérieure de ce document.

Comment et pourquoi la juridiction de lutte contre la corruption a été créée

En 2002, les 23 ans de règne (ininterrompu) de Didier Ratsiraka se sont terminés avec l'élection de Marc Ravalomanana en tant que président de Madagascar. Le pays a signé la Convention des Nations Unies contre la corruption et s'est lancé dans un ambitieux programme de réformes, comportant la mise en place d'une autorité indépendante de lutte contre la corruption détenant des pouvoirs d'enquête – le Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO). En outre, une circulaire ministérielle a créé la Chaîne Pénale Economique et Anti-Corruption (CPEAC), un groupe spécial composé de procureurs et de juges spécialisés dans la lutte contre la corruption au sein des six juridictions provinciales de Madagascar.¹

Toutefois, des évaluations datant de 2009 et 2014 menées par les instances nationales du pays luttant contre la corruption (MinJus et CSI; Comité de Pilotage) pointaient le manque d'efficacité et d'indépendance de la CPEAC. Plus précisément, le système judiciaire malgache – y compris la CPEAC – était généralement considéré comme très corrompu et sujet à l'ingérence de l'exécutif. Relativement indépendant, le BIANCO manquait donc d'une juridiction tout aussi indépendante, lui permettant de faire avancer ses enquêtes en poursuites et condamnations effectives. En effet, les données du BIANCO indiquent que les plus de 3.000 affaires de corruption soumises à la CPEAC entre 2004 et 2017 ont mené à la détention préventive de seulement 800 suspects environ. Dans le même temps, la politique pénale du pays de lutte contre la corruption (MinJus 2009) préconise une détention préventive systématique en raison du risque élevé de suspects se soustrayant à la justice. D'après les données de la CPEAC, le taux de condamnations dans ces affaires jugées à l'époque n'était que de 39% approximativement (Comité de Pilotage 2014).

C'est la raison pour laquelle, en 2015, la stratégie nationale de lutte contre la corruption recommandait la création de juridictions de lutte contre la corruption totalement autonomes et indépendantes, les Pôles Anti-

1. Cette note de synthèse s'appuie sur l'examen de documents et d'entretiens semi-structurés, début 2019, avec des membres du PAC, de BIANCO, d'organisations de la société civile et d'experts juridiques de Madagascar.

Corruption (PAC). La nécessité de créer de telles juridictions pour combattre l'impunité était une des principales recommandations issues des consultations publiques menées lors du développement de la stratégie. Par conséquent, la loi sur les PAC a été adoptée par le Parlement en 2016, et le premier PAC de la capitale, Antananarivo, est devenu opérationnel en juin 2018. Tant la stratégie que la loi en elle-même mentionnent le faible taux de condamnations de la CPEAC comme justification principale de la création des PAC.

Ce processus a été principalement mené par le BIANCO, son nouveau Directeur général ayant initié la stratégie de lutte contre la corruption. Ce dernier a également été l'instigateur du comité de réforme chargé de la mise en œuvre de la stratégie et du développement de la loi sur les PAC. Frustrées par le manque de condamnations, d'autres instances de lutte contre la corruption telles que le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI) qui a un rôle de coordination, la cellule de renseignement financier (SAMIFIN) et des organisations de la société civile et des médias ont également soutenu la réforme. Le Ministère de la justice et les magistrats du pays y étaient, pour la plupart, opposés ; le Parlement a fini par adopter la loi PAC après avoir subi une pression importante de la part du gouvernement. Cette pression, à son tour, résultait de la pression exercée par les bailleurs de fonds – notamment via une conditionnalité spécifique du programme d'appui budgétaire de l'Union européenne (UE).

Le soutien des bailleurs de fonds s'est avéré primordial. Des bailleurs de fonds internationaux ont financé le processus complet : du développement de la stratégie de lutte contre la corruption et de la loi sur les PAC jusqu'à la fourniture de l'équipement des bureaux du PAC et la formation des magistrats et des greffiers. Les conditions, à la fois du programme de soutien budgétaire de l'UE et du Fonds Monétaire International – Facilité élargie de crédit accordés à Madagascar, comportaient des exigences spécifiques à respecter au cours du processus et ont aidé à contrer de nombreuses tentatives du gouvernement de ralentir la réforme. Par exemple, si des réglementations nécessaires étaient retardées ou que le gouvernement prenait des mois pour désigner le coordonnateur national des PAC pourtant présélectionné, la matrice de conditionnalités des bailleurs de fonds intégrait ces problématiques et ce, jusqu'à ce que le gouvernement cède. BIANCO et d'autres instances de lutte contre la corruption ont étroitement collaboré avec les bailleurs de fonds afin de faire usage de ce levier dans une approche stratégique intelligente visant à résoudre cette problématique.

Structure institutionnelle : fonctionnement et limites de la juridiction

Au sein de la hiérarchie juridictionnelle, le PAC constitue une unité séparée et autonome qui comprend à la fois des juridictions de première instance et d'appel et inclut une chambre de saisie et de confiscation des avoirs. Les décisions du PAC rendues en appel sont susceptibles de recours devant la Cour Suprême. Le personnel du premier PAC à Antananarivo comprend dix juges, huit procureurs généraux,² et 12 greffiers. Le coordonnateur national et le personnel administratif ne relèvent pas de la juridiction mais de l'exécutif (Ministère de la justice) et exercent seulement une fonction d'appui. Il est prévu, dans un futur proche, de mettre en place des PAC supplémentaires dans les cinq autres chefs-lieux provinciaux.

En principe, toutes les infractions de type corruption et blanchiment d'argent relèvent de la compétence exclusive du PAC, tout comme un large éventail d'autres crimes financiers et économiques graves et/ou complexes. Fin 2018, un protocole d'accord signé entre le PAC et la juridiction de droit commun d'Antananarivo a permis de déterminer les valeurs et les critères spécifiques liés à la gravité et à la complexité afin de définir plus précisément les compétences respectives des deux juridictions.

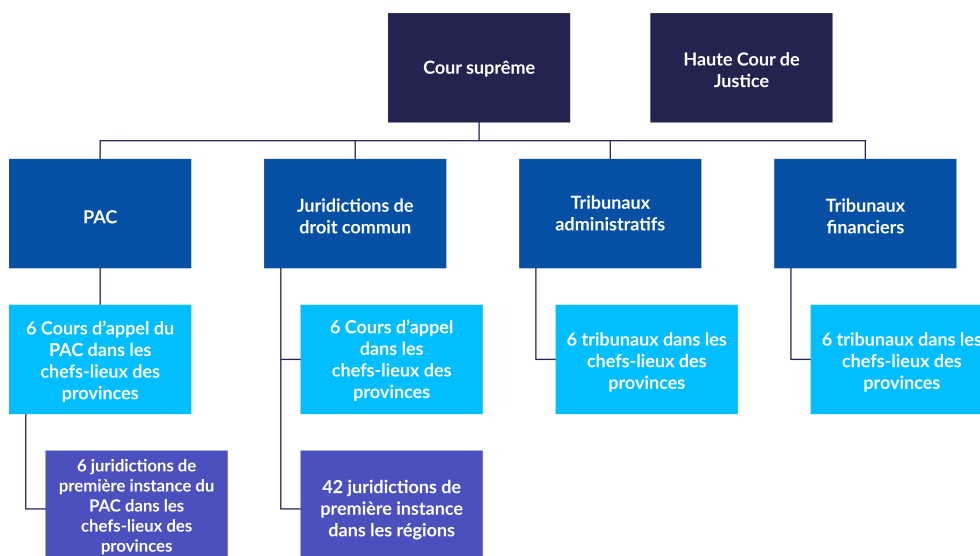
Toutefois, la compétence du PAC est limitée par deux autres juridictions qui ont aussi été créées en 2018. Premièrement, il y a un chevauchement de compétences pour les affaires de corruption car il existe une juridiction spéciale parrainée par des bailleurs de fonds qui est chargée des crimes liés à l'exploitation forestière illégale et au commerce de bois de rose. Deuxièmement, sous la pression des bailleurs de fonds, de l'opposition politique, de manifestations violentes et finalement d'une décision de la Haute Cour Constitutionnelle (HCC), l'ancien gouvernement a également créé une Haute Cour de Justice (HCJ). Le président, les membres du gouvernement et les présidents du Parlement et de la HCC ne peuvent désormais plus être jugés que par la HCJ et ce, pour toute infraction liée à l'exercice de leurs fonctions. La compétence exclusive du PAC quant aux infractions liées à la corruption et au blanchiment d'argent se voit donc

2. 61% des magistrats du PAC (juges et procureurs) sont des femmes pour seulement 52% de femmes dans tout le système judiciaire malgache. Sources : entretiens avec des experts juridiques et spécialistes du PAC.

entravée. La HCJ est inscrite dans la Constitution de Madagascar depuis 2010 mais n'a pas été mise en place avant 2018.

Le PAC peut examiner des affaires introduites par n'importe quelle institution ou particulier. En pratique, la plupart des cas sont transmis au PAC par des autorités chargées de l'application des lois ou de la lutte contre la corruption, sans qu'il n'y ait de relation particulière entre le PAC et BIANCO. La loi PAC invite les organisations de la société civile à rapporter les cas de corruption mais ne leur offre pas de rôle particulier dans la procédure judiciaire malgré les demandes émanant d'activistes lors du processus d'élaboration de la loi. Durant la phase d'enquête, à la fois le BIANCO et d'autres agences chargées de l'application des lois coopèrent de façon rapprochée avec les procureurs du PAC. Tandis que les agences traditionnelles chargées de l'application des lois, comme la police, peuvent être contraintes de coopérer sur ordre des procureurs du PAC, BIANCO coopère sur une base volontaire en tant qu'autorité indépendante de lutte contre la corruption.

Illustration 1 : Place du PAC dans l'organisation juridictionnelle de Madagascar



Note : A ce jour, le PAC (juridiction de première instance et Cour d'appel du PAC) existe seulement à Antananarivo, les autres 5 PAC attendent encore la mise en place.

Mesures pour la sauvegarde de l'intégrité et de l'indépendance

Pour protéger l'intégrité et l'indépendance du PAC, un certain nombre de spécificités ont été introduites. Ni ces spécificités, ni la structure générale du

PAC ne suivent un modèle particulier inspiré d'autres pays. Elles ont été développées par le comité de réforme chargé d'élaborer la loi. Plus important encore, la loi instaure le Comité de Suivi et d'Évaluation des PAC et en désigne les membres qui sont des représentants d'autorités de lutte contre la corruption, du Ministre de la justice et de la société civile. Ce comité gère la sélection, le renouvellement et la révocation des membres du PAC, traite les plaintes contre ces membres et supervise le coordonnateur national. Le comité prend ses décisions collégalement et a pour vocation de protéger le PAC des ingérences de l'exécutif, en particulier, du Ministre de la justice.

Le comité joue un rôle essentiel dans le processus de sélection des magistrats et des greffiers du PAC. Après un appel à candidatures ouvert, BIANCO opère une vérification des antécédents des candidats et le comité présélectionne ensuite trois candidats par poste. Le Conseil Supérieur de la Magistrature ne peut alors nommer que des magistrats et des greffiers issus de ces présélections. Cette façon de procéder limite l'influence du Conseil Supérieur de la Magistrature dans le processus de recrutement, influence qui soulevait souvent des questions d'intégrité au sein de la CPEAC. Le processus est semblable pour le coordonnateur national du PAC puisque c'est le gouvernement, et non le Conseil Supérieur de la Magistrature, qui nomme le coordonnateur sur base d'une présélection de trois candidats.

Une fois que les magistrats du PAC sont engagés, ils se voient octroyer un mandat fixe (renouvelable) et ne peuvent pas être révoqués, à moins que le comité ne confirme qu'une faute grave a été commise. Il arrive que dans les juridictions ordinaires, les magistrats soient menacés d'être affectés dans des régions très reculées de Madagascar, s'ils ne cèdent pas à l'influence du Ministre de la justice et refusent, par exemple, de libérer des suspects proches du gouvernement.

Les membres du PAC reçoivent une prime de spécialisation, ce qui leur permet d'avoir un salaire 1,5 à 2 fois supérieur à celui d'un juge ou d'un greffier ordinaire. En tant qu'institution, le PAC dispose de son propre budget et le gère de façon autonome, ce qui renforce son indépendance financière. Globalement, ces spécificités illustrent clairement le principal objectif de la création du PAC qui était bien de protéger l'intégrité et l'indépendance des juridictions de lutte contre la corruption.

Evaluation des résultats et identification des enjeux

Après moins d'un an de fonctionnement, il est trop tôt pour évaluer l'efficacité du PAC par rapport à son prédécesseur. Les premières données dressent un tableau relativement positif. Le nombre d'affaires sur lesquelles la juridiction de première instance du PAC a statué est en augmentation constante, de trois au premier trimestre de l'existence du PAC (DCN 2018) à respectivement 14 puis 21 pour les second et troisième trimestres. Il en va de même pour le taux de condamnations qui a augmenté de 36 à 39% pour atteindre ensuite 67%. Les faibles taux peuvent s'expliquer par le fait que le PAC a d'abord jugé les arriérés hérités de la CPEAC. D'après des observateurs, ces arriérés comprennent de nombreuses affaires traitées par des procureurs de la CPEAC qui ont peu de chance d'aboutir à une condamnation effective. Ces affaires en étaient déjà au stade du jugement quand elles ont été remises au PAC.³ Les représentants du BIANCO et des autres institutions de lutte contre la corruption louent jusqu'à présent le PAC pour ses résultats ainsi que pour les améliorations au niveau de la collaboration.

Les observateurs et les médias rapportent qu'un certain nombre d'affaires de grande corruption sont actuellement jugées par le PAC, notamment concernant des hommes d'affaires influents et d'anciens membres du Parlement. Néanmoins, fin 2018, la Cour constitutionnelle a contraint le PAC à transférer les affaires de grande corruption liées à d'anciens membres du gouvernement à la nouvelle HCJ, le jugement des hommes politiques de haut rang relevant exclusivement de sa compétence. Puisque engager des poursuites auprès de la HCJ requiert une majorité au Parlement, et que la HCJ comprend des représentants du Parlement et de l'exécutif, les procédures pénales à l'encontre d'hommes politiques de haut rang proches du régime au pouvoir sont en grande partie abandonnées. Il est par conséquent probable que l'impunité des puissants persiste, ce qui sape les premiers espoirs placés dans le PAC. Tout cela est quelque peu ironique quand on pense que l'ancien gouvernement craignait, et que certains bailleurs de fonds espéraient, que la HCJ réduise l'impunité. Pourtant, la jurisprudence malgache est claire : en l'absence de la HCJ, le PAC,

3. Malheureusement, il n'existe aucune donnée permettant de comparer la façon dont le PAC instruit et juge de nouveaux cas à la façon dont il procède pour d'anciens cas.

nettement moins politique et plus objectif, aurait la compétence de juger des hommes politiques de haut rang.

Un autre défi encore à relever concerne la mise en place des autres PAC dans les cinq autres chefs-lieux du pays. La première tentative de mise en place d'un PAC dans la ville portuaire de Toamasina s'est révélée infructueuse, le comité de recrutement n'ayant pas été capable d'identifier assez de magistrats qui non seulement remplissaient les critères stricts de spécialisation et d'intégrité mais qui en plus étaient désireux de relever un tel défi professionnel. Par conséquent, le Comité de Suivi et d'Evaluation du PAC envisage actuellement la possibilité de limiter le nombre de PAC à trois, ou même à un seul PAC national. Alors que les affaires sont disséminées à travers le pays, la plupart des affaires de grande corruption sont jugées dans la capitale, ce qui soulève des doutes quant à l'efficacité de décentraliser le PAC. En outre, la difficulté à trouver un nombre suffisant de magistrats qualifiés pour Toamasina pourrait également souligner le caractère rigoureux du processus de recrutement.

Par ailleurs, le financement reste un défi – à la fois pour mettre en place des nouveaux PAC et pour rendre plus opérationnel le PAC d'Antananarivo. Le budget général 2018 du gouvernement n'incluait aucune disposition pour le PAC, et dans la loi de finances de 2019, la dotation pour le PAC est incluse dans celle du Ministère de la justice. Ceci permet au ministère d'utiliser des procédures budgétaires afin de garder la mainmise sur la réelle disponibilité de fonds pour le PAC, affaiblissant ainsi son autonomie financière. Des bailleurs de fonds se sont proposés pour combler les déficits budgétaires mais une solution de financement plus durable, qui protégerait l'indépendance du PAC, n'a pas encore été mise sur la table.

Premiers succès mais des défis subsistent

La création du PAC de Madagascar constitue un exemple éloquent : les acteurs de changement interne (en l'occurrence le Directeur général de BIANCO) sont capables de mobiliser des partenaires locaux et de se servir de la conditionnalité de l'aide, tout cela afin d'instaurer des changements, malgré une opposition marquée du reste du gouvernement. Après dix années d'existence, les résultats de l'autorité nationale de lutte contre la corruption

étaient entachés par le faible taux de condamnations dans les juridictions ; le BIANCO n'a pu trouver d'autres alternatives que de mettre en place des juridictions indépendantes et spécialisées pour lutter contre la corruption. Pour atteindre ce but, le BIANCO a formé des coalitions avec d'autres institutions de lutte contre la corruption, la société civile, et des bailleurs de fonds. Toutefois, c'est l'exploitation d'indicateurs spécifiques dans les conditionnalités de l'aide qui s'est avérée la plus efficace afin de permettre à BIANCO de surmonter les obstacles de la réforme. Sans ces indicateurs, les observateurs s'accordent à dire que le PAC n'existerait pas.

Pour protéger le PAC de l'ingérence et sauvegarder son intégrité et indépendance, Madagascar a introduit un certain nombre de spécificités : un comité de suivi-évaluation pluri-institutionnel (qui se compose, entre autres, d'un représentant de la société civile), un processus de recrutement complexe pour les magistrats et les greffiers (géré par le comité et comprenant des vérifications d'antécédents en matière d'intégrité), des mandats fixes pour les magistrats et les greffiers, un meilleur salaire, et l'autonomie financière. Même s'il est trop tôt pour prononcer le verdict final quant à leur efficacité, ces spécificités semblent avoir aidé à améliorer les résultats du PAC. Néanmoins, l'expérience du PAC nous apprend aussi que de telles spécificités peuvent souvent être affaiblies. Par exemple, alors que le processus de recrutement du coordonnateur du PAC n'offre au gouvernement qu'un rôle limité, ce dernier a réussi à gagner du temps et à retarder la nomination du candidat présélectionné pendant plusieurs mois. De la même façon, le gouvernement a déjà pu limiter l'autonomie financière du PAC en ayant recours à des procédures budgétaires.

Enfin, la création d'une juridiction parallèle pour les hommes politiques de haut rang affaiblit le potentiel du PAC. Le PAC a désormais perdu le pouvoir de mettre fin à l'impunité de ceux qui devaient constituer sa plus grande cible. Tous ces exemples prouvent que des contraintes légales comme celles des spécificités du PAC ne peuvent pas totalement remplacer l'absence de volonté politique. Le PAC va probablement améliorer les mesures de lutte contre la corruption à Madagascar mais la recherche d'une solution pour mettre fin à l'impunité des puissants continuera.

Références

BIANCO. 2016. Rapport Annuel 2016.

Comité de Pilotage. 2014. Bilan critique de la mise en œuvre de la SNLCC 2004–2014.

Comité de Pilotage. 2015. Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption 2015–2025.

DCN (Direction de Coordination Nationale des Pôles Anti-Corruption et Pôle Anti-Corruption Antananarivo). 2018. Rapport d'activités trimestriel octobre–décembre 2018.

DCN (Direction de Coordination Nationale des Pôles Anti-Corruption et Pôle Anti-Corruption Antananarivo). 2019. Rapport d'activités trimestriel janvier–mars 2019.

HCC (Haute Cour Constitutionnelle). 2003. Décision n°02-HCC/D2 du 4 juillet 2003.

MinJus (Ministère de la Justice). 2009. Circulaire sur la mise en œuvre de la politique pénale anti-corruption auprès des Cours et Tribunaux.

MinJus et CSI (Ministère de la Justice et Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité). 2009. Etude sur la dynamisation des chaînes pénales économiques anti-corruption (CPEAC).

TI (Transparency International). 2015. People and corruption: Africa survey 2015.