

## AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur : ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite de ce travail expose à des poursuites pénales.

Contact : [portail-publi@ut-capitole.fr](mailto:portail-publi@ut-capitole.fr)

## LIENS

Code la Propriété Intellectuelle – Articles L. 122-4 et L. 335-1 à L. 335-10

Loi n°92-597 du 1<sup>er</sup> juillet 1992, publiée au *Journal Officiel* du 2 juillet 1992

<http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg-droi.php>

<http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm>



# THÈSE



En vue de l'obtention du

## DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE TOULOUSE

Délivré par l'Université Toulouse Capitole

École doctorale : **Sciences Juridiques et Politiques (ED 479)**

---

Présentée et soutenue par

**Bastien SERRE**

le 29 septembre 2017

## La lutte contre la corruption à Madagascar

---

Discipline : **Droit**

Spécialité : **Droit Public**

Unité de recherche : **Institut Maurice Hauriou (EA 4657)**

Directrice de thèse : **Nathalie JACQUINOT**, Professeur des Universités,  
Université Toulouse 1 Capitole

### JURY

- **Nathalie JACQUINOT**, Professeur des Universités, Université Toulouse 1 Capitole, Directrice.
- **Jean-Marie CROUZATIER**, Professeur des Universités, Université Toulouse 1 Capitole.
- **Alioune Badara FALL**, Professeur des Universités, Université Montesquieu - Bordeaux IV, Rapporteur.
- **Fabrice HOURQUEBIE**, Professeur des Universités, Université Montesquieu - Bordeaux IV, Rapporteur.



L'Université n'entend ni approuver ni désapprouver  
les opinions particulières de l'auteur.



## **REMERCIEMENTS**

---

Il est couramment admis que le travail de recherche est une activité solitaire dans laquelle le jeune chercheur et son sujet d'étude tendent parfois à se confondre tant la rédaction d'une thèse implique une immersion quotidienne dans les méandres du thème étudié. Après avoir vécu cette longue tâche, il m'est possible de témoigner que cette affirmation est fautive. Loin d'enfermer l'individu dans ses certitudes, ce travail pousse au contraire à l'humilité. Il permet d'avoir conscience de ses lacunes et d'apprécier à sa juste valeur le rôle essentiel joué par les nombreuses personnes qui ont contribué à sa réalisation. Ce sont ces dernières que je souhaite, ici, remercier.

J'adresse en premier lieu mes remerciements à ma directrice de thèse, madame le Professeur Nathalie Jacquinet, de l'Université de Toulouse 1 Capitole, pour la confiance qu'elle m'a accordée en acceptant d'encadrer ce travail de recherche. Sa disponibilité et ses nombreux conseils avisés ont été d'une grande aide dans la rédaction de cette thèse.

Je tiens à remercier également toutes les personnes que j'ai eu l'immense plaisir de côtoyer à Madagascar lors de mes recherches et notamment Monsieur Herimamy Robenarimangason, conseiller juridique du BIANCO, qui m'a permis d'obtenir, dans un pays que j'ai appris à connaître, tous les renseignements et documents nécessaires à la réalisation de cette thèse.

Je profite aussi de ces quelques lignes pour exprimer toute ma gratitude envers l'ensemble du personnel de l'Université de Toulouse 1 Capitole qui a rendu, par son professionnalisme et son accueil, ces années de travail bien moins fastidieuses.

Le travail de l'apprenti chercheur n'est, comme j'ai déjà pu le dire, en rien un travail solitaire. C'est pourquoi il me tient particulièrement à cœur de remercier tous ceux qui m'ont soutenu dans cette tâche. Que cela soit en acceptant avec bienveillance un fastidieux travail de relecture, en prodiguant des conseils avisés ou bien encore en étant tout simplement présents à mes côtés. Merci encore à mes parents, Maryse et Denis mais aussi à Adrien, Alioune, Assia, Benjamin, Carina, Caroline, Christina, Emma, Gallu, Léopold, Patrick, Renaud, Victor, Voara, les membres des Tou'win et tant d'autres que ces quelques lignes ne me permettent pas de tous citer.



***À la mémoire de mes grands-parents,***

Charles, Colette, Denise et Jean.



## TABLE DES ABRÉVIATIONS

al.	Alinéa	CPI	Cour pénale internationale	MAP	Madagascar Action Plan	SAMIFIN	Service de renseignement financier
AREMA	Avant-garde pour la Rénovation de Madagascar	CSM	Conseil Supérieur de la Magistrature	n°	Numéro	SEFAFI	Observatoire de la vie publique à Madagascar
art.	Article	doc.	Document	OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques	SNI	Système national d'intégrité
BIANCO	Bureau Indépendant Anti-Corruption	DOS	Déclaration d'opération suspecte	OI	Organisation internationale	SNLCC	Stratégie nationale de lutte contre la corruption
BM	Banque mondiale	ENAM	École Nationale d'Administration Malgache	ONG	Organisation non gouvernementale	TI	Transparency international
cf.	Se reporter à	FMI	Fonds Monétaire International	ONU	Organisation des Nations Unies	TIM	Tiako i Madagasikara
CIJ	Cour internationale de Justice	GAFI	Groupe d'Action Financière	Op. cit.	Opere citato	UA	Union africaine
CPEAC	Chaîne Pénale Économique Anti-Corruption	HAT	Haute Autorité de Transition	p.	Page	UE	Union européenne
CPAC	Chaîne Pénale Anti-Corruption	HCC	Haute Cour Constitutionnelle	PAC	Pôle Anti-Corruption	UNODC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
CSI	Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité	H CJ	Haute Cour de Justice	PIB	Produit intérieur brut	vol.	Volume
CSLCC	Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption	id.	Idem	PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement		

## TRADUCTION DES TERMES MALGACHES

---

<b>Ampanjaka</b>	Chef traditionnel dont une des missions est de rendre la justice	<b>Kabary</b>	Discours public Proclamation royale
<b>Dina</b>	Ensemble de règles coutumières d'organisation de la société	<b>Madagasiraka</b>	Madagascar
<b>Fady</b>	Tabou. Ce qui est sacré, défendu, prohibé, abominable, incestueux, ce dont on s'abstient ou dont on doit s'abstenir	<b>Malagasy (Gasy)</b>	Malgache
<b>Fihavanana</b>	Principe de base de toute vie collective à Madagascar	<b>Raiamandreny</b>	Concept malgache se rapportant à l'ancêtre respectable, au père et à la mère, au détenteur de l'autorité légitime, au sage
<b>Fokonolona</b>	Subdivision administrative. Communauté constituée par les habitants du fokontany	<b>Tribonaly</b>	Arène des combats
<b>Fokontany</b>	Plus petit échelon administratif de Madagascar	<b>Tribonaly</b>	Tribunal
<b>Fomba</b>	Coutumes prescrivant ce qui se fait et ce qui ne se fait pas	<b>Vonodina</b>	Sanction associée au <i>dina</i>



## **SOMMAIRE**

---

### **Introduction**

### **PARTIE I : Étude des mécanismes de lutte contre la corruption à Madagascar : inspiration internationale et réalisations locales.**

#### **CHAPITRE I : Le rôle moteur des mécanismes internationaux de lutte contre la corruption dans la création de la stratégie de lutte contre la corruption malgache.**

Section 1 : Le rôle des institutions, organisations et acteurs internationaux dans l'élaboration et la mise en place des politiques publiques de lutte contre la corruption.

Section 2 : Une transposition fidèle des traités et son échec pratique : La Stratégie nationale de lutte contre la corruption.

#### **CHAPITRE II : La politique nationale de lutte contre la corruption encadrée par l'État et les institutions.**

Section 1 : La Stratégie nationale de lutte contre la corruption et son volet institutionnel.

Section 2 : Concurrence et collaboration interinstitutionnelles en matière de lutte contre la corruption.

### **PARTIE II : La lutte contre la corruption à Madagascar : une corruption endémique et le difficile effort réformateur.**

#### **CHAPITRE I : Réforme de l'État et gouvernance : la problématique corruptive.**

Section 1 : La réforme anticorruptive de l'État à Madagascar stoppée par la corruption ordinaire et la prégnance de la coutume.

Section 2 : État de droit et transformation de l'État : la corruption comme frein à la transition démocratique.

#### **CHAPITRE II : L'échec de la globalisation de la lutte contre la corruption ou le nécessaire dépassement du cadre de la lutte.**

Section 1 : L'uniformisation de la lutte ou l'impact d'une globalisation des politiques de lutte contre la corruption.

Section 2 : De la nécessité d'une refondation théorique de la lutte contre la corruption à Madagascar.

### **Conclusion**



## INTRODUCTION

---

Depuis bientôt quinze ans, l'État malgache a fait de la lutte contre la corruption une de ses priorités. Il s'est ainsi inscrit dans une démarche mondiale d'éradication de ce fléau qui était devenu un frein majeur au développement pays du Tiers-monde et concourait à maintenir les États dans une paupérisation préoccupante. Au-delà du seul aspect économique, c'est aussi le fonctionnement de la démocratie moderne et de l'État de droit qui est atteint dans ses caractéristiques essentielles avec le risque bien présent de contribuer à l'étiollement de l'unité nationale et de son contrat social fondateur. Cette volonté, d'abord politique, s'est traduite par la mise en place de politiques publiques de lutte contre la corruption qui connurent des succès divers. La faute en revient à un phénomène de corruption difficilement appréhendable et à un contexte malgache bien particulier, faisant de la lutte contre la corruption un véritable parcours du combattant.

-

Il est compliqué de donner une définition unique de la corruption et d'en appréhender toute la substance, toute la nuance, toute la complexité. Tout d'abord, sémantiquement, le mot « corruption » vient du latin « *corruptio* », signifiant altération. Il fut à l'origine employé pour décrire le changement d'état de la substance d'une chose. Largement usité dans les domaines des sciences naturelles, il revêt actuellement un sens nouveau avec sa prise en compte dans le champ des sciences sociales, la corruption devenant un phénomène pouvant s'appliquer aux sociétés humaines. Déjà, en -399, le philosophe Socrate fut condamné, entre autres, pour avoir corrompu la jeunesse<sup>1</sup>. Ce concept de corruption est d'autant plus complexe à définir que la corruption se manifeste sous de multiples formes et renvoie bien souvent à des réalités différentes. À tel point qu'il serait acceptable de ne plus parler de *la corruption* comme d'une notion homogène renvoyant à une réalité facilement identifiable, mais plutôt préférer l'usage pluriel *des corruptions*. Ainsi, la lutte deviendrait multiple, centrée sur l'élimination *des corruptions* et de leurs différents avatars. Cependant, *ces corruptions* ne formeraient-elles pas un ensemble, certes disparate, hétérogène, mais renvoyant à un concept qui permettrait d'englober ces phénomènes au sein d'une notion les associant mais aussi les dépassant : la corruption ? C'est en tenant compte de cette réflexion que nous pouvons essayer d'appréhender le phénomène corruptif et le définir. Le Droit, aussi

---

<sup>1</sup> XENOPHON, *Apologie de Socrate*, 10, trad. Pierre Chambry.

bien national qu'international, apporte un élément de réponse en envisageant la corruption essentiellement à travers une grille de lecture basée sur l'arsenal juridique disponible, segmentant de fait la corruption en une série d'infractions assimilées à des actes de corruption<sup>2</sup>.

Même s'il n'existe pas, aujourd'hui, une définition unique et couramment admise de la corruption tant ses nuances sont nombreuses, celle-ci peut se comprendre comme le détournement d'un processus ou d'une interaction entre une ou plusieurs personnes avec, pour le corrupteur, l'objectif d'obtenir un avantage quelconque, mais aussi, pour le corrompu, d'obtenir une rétribution en échange d'un service, que cela soit par une action ou une absence d'action. Elle conduit souvent à l'enrichissement personnel du corrompu ou de toute autre personne. C'est une pratique qui peut être tenue pour illicite selon le domaine considéré (commerce, affaires, etc.). Elle peut concerner toute personne bénéficiant d'un pouvoir de décision, qu'elle soit une personnalité politique, un fonctionnaire, un cadre d'une entreprise privée, un médecin, etc. Selon Transparency International<sup>3</sup>, « *La corruption : c'est l'usage du pouvoir dont on est investi pour obtenir des gains personnels* », ou bien encore, « *la corruption est l'abus de pouvoir reçu en délégation à des fins privées* ». Cette définition permet d'isoler trois éléments constitutifs de la corruption. Un abus de pouvoir, des fins privées (donc ne profitant pas nécessairement à la personne abusant du pouvoir, mais incluant aussi bien les membres de sa proche famille ou ses amis) et un pouvoir reçu en délégation (qui peut donc émaner du secteur privé comme du secteur public).

La corruption se rapproche également grandement du concept, c'est-à-dire qu'elle peut être considérée comme une idée abstraite. Elle est en quelque sorte la représentation générale et abstraite d'une réalité. En effet, si la corruption, en elle-même, peut se résumer à un ensemble d'agissements considérés comme étant des actes de corruption, ces derniers n'ont parfois aucun rapport direct entre eux ni de cause à effet. De plus, une part certaine de subjectivité est irrémédiablement associée à cette définition de la corruption. Certains agissements pourront être considérés comme étant de la corruption en un lieu donné quand ils seront considérés bien autrement dans un autre lieu. C'est notamment le cas à Madagascar

---

<sup>2</sup> C'est le cas dans la loi n° 2004-030 du 09 septembre 2004 et dans celle, plus récente, n° 2016-020 du 22 août 2016.

<sup>3</sup> Transparency International est la principale organisation de la société civile consacrée à la lutte contre la corruption. Transparency International sensibilise l'opinion publique aux effets dévastateurs de la corruption et travaille de concert avec les gouvernements, le secteur privé et la société civile afin de développer et mettre en œuvre des mesures visant à enrayer la dynamique de la corruption.

et plus généralement en Afrique, où la société tend à accepter des pratiques qui ne le seraient pas dans d'autres pays. Un exemple typique est la coutume assez répandue du cadeau pour service rendu<sup>4</sup>. Si, dans les sociétés occidentales, cette pratique a tendance à tomber en désuétude, se résumant souvent à une simple lettre de remerciement ou un don plus symbolique qu'autre chose, elle reste assez vivace ailleurs dans le monde et peut être confondue avec une tentative de corruption tant les frontières sont poreuses entre le simple acte de savoir vivre et une manœuvre délictuelle. La corruption tendrait, ici, à se réduire sociologiquement à un point de vue. Si le caractère subjectif de la corruption rend un peu plus complexe encore sa définition, se distinguent différentes corruptions en fonction de leurs finalités. Se différencient les cas où la corruption est une solution pour pallier des carences des pouvoirs publics, par exemple en matière législative ou bien en termes de délais pour fournir un service public, des cas où la corruption résulte d'un comportement libre n'étant pas provoqué par l'État. C'est par exemple l'éviction de la concurrence lors de la passation d'un marché public, ou la création d'un clientélisme à but politique.

Certains auteurs, comme Daniel Kaufmann, opèrent aussi une distinction entre une petite corruption et une grande corruption en fonction des acteurs impliqués dans l'infraction. La petite corruption concernerait des relations entre des citoyens et des administrations et leurs agents quand la grande corruption serait la chose des États, des entreprises et des groupes d'intérêts. Les natures de ces deux types de corruption sont bien différentes car la grande corruption va impliquer « *des groupes d'intérêt puissants, des lobbies capables d'exercer sur l'administration et l'État une pression et un pouvoir qui n'ont rien de comparable avec l'action de simples citoyens* »<sup>5</sup>. Cette petite corruption, aussi parfois dénommée corruption d'usage, est présente en majorité dans les pays les moins avancés dans lesquels la pauvreté, une répartition inégale des richesses et un accès difficile aux administrations publiques poussent les individus à user de moyens détournés pour survivre convenablement. Transparency International définit, quant à elle, la grande corruption comme étant « *principalement une corruption d'enrichissement et s'insère dans la dynamique d'accumulation des classes dirigeantes, alors que la petite corruption pose plutôt une question de survie, mais là encore il ne s'agit que d'une corruption de degré, et*

---

<sup>4</sup> Cette pratique consiste le plus souvent à remercier une personne pour un service rendu par le don d'un cadeau d'une valeur proportionnelle à l'importance dudit service. Elle ne se limite pas aux relations privées et peut se retrouver entre d'une part, un usager d'un service public et de l'autre, un agent public.

<sup>5</sup> Fatiha TALAHITE, « Les enjeux de l'évaluation et de la lutte contre la corruption », *Communication à la table-ronde « Corruption, autopsie d'un fléau »*, Alger, 14 déc. 2006.



*subjectivement, il s'agit bien aussi d'une question de survie politiques et économique pour les classe dirigeantes. La petite corruption correspond plutôt à la corruption administrative quotidienne, alors que la grande corruption a davantage à voir avec la corruption politique ou plutôt politico-administrative, car au niveau des sommets de l'État, le politique et l'administratif se rencontrent* »<sup>6</sup>. Il n'en demeure pas moins que ces deux formes de corruption se rejoignent dans leurs conséquences dramatiques sur le développement des pays en sapant, entre autres, la confiance envers les institutions.

Dernièrement, le phénomène de mondialisation<sup>7</sup> a œuvré indirectement à la création de définitions de la corruption englobant la diversité de cette notion mais qui n'évitent logiquement pas l'écueil d'une artificialité. Elles permettent toutefois de fixer une base commune de ce qu'est la corruption et d'envisager des moyens de la combattre. La Convention des Nations Unies contre la corruption<sup>8</sup> œuvre en ce sens en tentant de donner un cadre général à la lutte ainsi que de poser les bases d'une définition mondialement acceptée de ce qui peut être considéré comme relevant du champ de la corruption. Cette Convention est considérée comme une grande avancée car elle est un des premiers outils internationaux à envisager la lutte de manière concertée. Elle permet de sortir du cadre strictement national dans lequel le domaine de la corruption était cloisonné jusqu'alors. Certes, existaient des accords bilatéraux ou multilatéraux mais aucun ne saurait être comparé à un instrument ratifié par 180 États à travers le globe. La corruption se définira, dans ce cadre conventionnel, selon l'infraction à laquelle elle renvoie. Il existe ainsi différents types de corruption qui se retrouveront assimilés à des infractions dans la législation des États, la liste étant plus ou moins longue en fonction des différentes législations et pratiques juridiques. La longueur de cette liste est un premier indice éclairant la politique d'un État vis-à-vis de la corruption et permet de se faire une idée de son implication à la faire disparaître. À la lumière de ce constat, Madagascar fait figure de bon élève et reconnaît un nombre important d'incriminations qui se retrouvent dans la Convention des Nations Unies contre la corruption :

---

<sup>6</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Combattre la corruption : enjeux et perspectives*, Khartala, 2002, p. 26.

<sup>7</sup> Le terme « mondialisation » désigne l'expansion et l'harmonisation des liens d'interdépendance entre les nations, les activités humaines et les systèmes politiques à l'échelle du monde. Ce phénomène touche les personnes dans la plupart des domaines avec des effets et une temporalité propres à chacun. Il évoque aussi les transferts et les échanges internationaux de biens, de main-d'œuvre et de connaissances.

<sup>8</sup> Signé le 9 décembre 2003 à Mérida au Mexique. Elle fait suite à la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 58/4 du 31 octobre 2003.

Madagascar reconnaît ainsi la corruption active qui est le fait pour toute personne de proposer à un agent public ou à un élu un avantage illégal pour qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte de ses fonctions. C'est dans l'imaginaire collectif la représentation première et emblématique de la corruption. La plus simpliste aussi.

La législation malgache reconnaît aussi son pendant, la corruption passive. Elle consiste, dans le secteur public, par le fait, pour tout agent public ou élu, de solliciter ou d'accepter d'un usager un avantage illégal pour qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte de ses fonctions. Dans le secteur privé, c'est le fait pour toute personne exerçant dans le secteur privé de solliciter ou d'accepter un avantage illégal pour qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte de ses fonctions.

La concussion y est aussi incriminée. C'est le fait, pour une personne investie d'une autorité publique ou chargée d'une mission de service public, de percevoir une somme indue, c'est-à-dire non prévue ou autorisée.

Tout comme le trafic d'influence qui est le fait, pour toute personne, d'abuser de son influence réelle ou supposée pour obtenir d'une autorité ou d'une administration publique, une décision favorable. Celui qui cède aux sollicitations, qui propose ou bien qui sert d'intermédiaire est également puni.

Madagascar reconnaît également comme infraction de corruption l'exonération et la franchise illégale. Il s'agit, pour une personne investie d'une autorité publique ou chargée d'une mission de service public, d'accorder des exonérations illégales de droits, impôts ou taxes ou de donner gratuitement des produits des établissements publics.

La prise d'avantage injustifié est en outre sanctionnée. Il s'agit, en l'espèce, de profiter d'une position publique pour recevoir ou conserver un intérêt ou avantage dans une entreprise ou opération économique quelconque.

Le domaine des marchés publics n'est pas oublié avec le favoritisme qui consiste, pour un agent public ou un élu ou toute personne agissant pour eux, de favoriser, par un acte irrégulier, un soumissionnaire dans un marché public.

L'abus de fonction est aussi considéré comme une infraction de corruption. C'est le fait pour un agent public de faire un acte illégal pour obtenir un avantage indu.

L'État malgache a de même incriminé le conflit d'intérêts qui consiste, pour un agent public ou une autorité publique, à ne pas déclarer un intérêt privé coïncidant avec un intérêt public, cette situation étant susceptible d'influencer ses décisions.

Dans le même ordre d'idée, la prise d'emploi prohibé est pareillement sanctionnée. C'est le fait pour un agent public chargé d'une mission de contrôle, de surveillance, d'administration ou de conseil d'une entreprise privée, d'exercer après cessation de ses fonctions un mandat social ou une activité rémunérée dans cette entreprise.

Frère du cadeau de bienséance ou de courtoisie, le cadeau illicite est, quant à lui, considéré comme une infraction de corruption dans la législation malgache. Il s'agit, pour un agent public, d'accepter un cadeau ou un avantage susceptible d'influencer une décision liée à ses fonctions.

La reconnaissance de l'enrichissement illicite est quant à elle bien utile pour sanctionner une possible corruption bien dissimulée. Cet enrichissement illicite consiste dans le fait, pour un agent public ou un élu, de ne pas pouvoir raisonnablement justifier une augmentation substantielle de sa fortune par rapport à ses ressources légitimes. Les détenteurs des produits de cet enrichissement sont également punis.

Son pendant est le défaut de déclaration de patrimoine ou la divulgation des informations. C'est le fait, dans le premier cas, pour les personnes assujetties à la déclaration de patrimoine, de ne pas faire une déclaration après rappel, ou de refuser par pure mauvaise foi de faire une déclaration de son patrimoine. Dans le second, c'est le fait, pour toute personne, de divulguer ou publier des informations confidentielles contenues dans le formulaire.

Le contexte particulier malgache et les pénuries alimentaires que peut connaître la Grande île expliquent l'incrimination du commerce incompatible. Cela consiste, pour des fonctionnaires, à se livrer au commerce des produits de première nécessité (vins, boissons, riz, etc.) dans la circonscription territoriale où ils exercent leurs fonctions.

Enfin et dans le but d'éviter des abus, la dénonciation abusive est, elle aussi, considérée par les textes malgaches comme une infraction assimilée à de la corruption. C'est le fait d'accuser quelqu'un d'acte de corruption en sachant pertinemment que les faits sont inexistantes.

Madagascar reconnaît donc 15 infractions de corruption. Il s'agit d'un nombre assez élevé par rapport à d'autres pays africains<sup>9</sup> qui en reconnaissent bien moins. La multiplication de ces infractions permet de lutter bien plus efficacement contre la corruption en ayant une approche bien plus nette des réalités et des multiples formes qu'elle peut revêtir. Il est important de souligner aussi que Madagascar reconnaît difficilement la corruption en matière de financement des partis politiques alors que ce type de corruption peut être dramatique pour un pays car le politique devient redevable vis-à-vis de son bailleur. Il n'en reste pas moins que Madagascar fait figure de bon élève.

-

Toute étude sur la corruption à Madagascar ne peut faire l'impasse sur une mise au point contextuelle des réalités du pays. En effet, les particularités, tant géographiques que politiques ou institutionnelles, peuvent aider à y comprendre le fonctionnement de la mécanique corruptive et des problématiques qu'elle engendre. Le caractère insulaire de Madagascar est tout d'abord un élément à prendre en compte. Ce pays est la cinquième plus grande île au monde (après l'Australie, le Groenland, la Nouvelle-Guinée, l'île de Bornéo) avec une superficie de 587 000 km<sup>2</sup> (superficie de la France et du Benelux réunis). Située dans l'océan Indien et traversée par le tropique du Capricorne, elle occupe une position stratégique avec une côte Ouest tournée vers le très commerçant canal du Mozambique et l'Afrique quand la côte Est regarde vers l'océan Indien et l'Asie. Sa capitale est Antananarivo. Cette insularité aide à comprendre certains problèmes intéressants notre sujet car n'étant pas sensible, de par sa position géographique, aux troubles politiques de pays voisins, bon nombre de difficultés inhérentes à cela (réfugiés, contrôle des frontières, déstabilisation politique, etc.) peuvent être occultées. En contrepartie, ce caractère insulaire induit un repli certain de par la dépendance commerciale de l'île à ses ports et donc une limitation du commerce régional. La population estimée autour de 18 millions d'habitants compterait 44% de jeunes de moins de 14 ans, ce chiffre étant sans aucun doute inférieur à la réalité compte tenu des difficultés d'un recensement<sup>10</sup> de la population et du très fort taux de natalité<sup>11</sup>. La densité de population, de 30 habitants au mètre carré, est à relativiser comme

---

<sup>9</sup> C'est le cas au Bénin, par exemple, avec l'absence d'une procédure propre à combattre l'enrichissement illicite. Ce dernier n'est pas considéré comme de la corruption.

<sup>10</sup> Difficultés essentiellement d'ordres technique et matériel plus que politique. En effet, un grand nombre d'habitants n'a pas de foyer et travaille sans être déclaré. À cela s'ajoutent des difficultés pour atteindre physiquement certaines régions de l'île.

<sup>11</sup> Taux de fécondité : 5.7 enfants par femme en 2005 et taux d'accroissement de 3.03 % par an.

toutes les moyennes en raison de la très forte densité de la capitale qui comporte environ deux millions d'habitants (chiffre encore une fois potentiellement inexact).

La langue nationale de Madagascar, c'est-à-dire la langue parlée par la population autochtone, est le malgache. Le français, langue officielle avec le malgache<sup>12</sup>, jouit d'un usage plus ou moins répandu selon les classes sociales. Il reste, cependant, la langue majoritairement utilisée au sein de l'administration. Cela n'est pas sans causer quelques difficultés administratives. Si les fonctionnaires de l'État en ont une maîtrise convenable, ce n'est pas le cas de tous les citoyens. En conséquence, le risque d'incompréhension linguistique est grand et il peut parfois avoir de fâcheuses répercussions, notamment concernant le domaine judiciaire. Cela est une cause possible de cassure du lien social que l'administration d'un État se doit de promouvoir. Une approche plus cynique pourrait voir, à travers la question linguistique, un outil de domination des possédants<sup>13</sup> à l'encontre des plus démunis permettant de faire perdurer une forme de *statut quo*. Dans tous les cas, cet état de fait est un terreau fertile au développement de certains comportements corruptifs. L'utilisateur d'un service public se trouvant dépendant linguistiquement du fonctionnaire, pourrait avoir tendance, ne comprenant pas un document, à verser des sommes indues afin de faciliter le traitement d'un dossier. Après le référendum et la révision constitutionnelle de 2007<sup>14</sup>, l'anglais a rejoint le malgache et le français en tant que langue officielle du pays sans justifications suffisamment pertinentes<sup>15</sup>. Ce qui n'est pas sans rajouter des difficultés supplémentaires lorsque l'on sait que cette langue n'est maîtrisée que par une très faible minorité de la population. La Constitution de la IV<sup>ème</sup> République<sup>16</sup> est toutefois revenue sur cet ajout polémique et ne consacre plus, comme langue officielle, que le malgache et le français.

---

<sup>12</sup> Madagascar, *Constitution de la IV<sup>e</sup> République*, 11 déc. 2010, art. 4 : « [...] Les langues officielles sont le malagasy et le français ».

<sup>13</sup> Tant au niveau économique que culturel. Les deux, faute d'un système scolaire performant, se voient souvent associés.

<sup>14</sup> Révision de la Constitution considérée comme nécessaire par le pouvoir en place afin de mettre en place le MAP (Madagascar Action Plan) qui se voulait être un plan d'action visant au développement rapide de Madagascar tout en prenant en compte des considérations environnementales. Ce plan rentrait dans le cadre des nouveaux impératifs de bonne gouvernance de la Banque mondiale.

<sup>15</sup> La justification avancée par les pouvoirs publics d'alors était l'intérêt économique de la chose. Les investisseurs s'implantant plus facilement dans un pays dont la langue officielle serait l'anglais. Cela est cependant largement contestable et contesté par certains rédacteurs de la révision constitutionnelle. De là à y voir une lubie présidentielle, il n'y a qu'un pas.

<sup>16</sup> Madagascar, *Constitution de la IV<sup>e</sup> République*, 11 déc. 2010.

La société malgache est divisée en dix-huit ethnies<sup>17</sup>. Cette question ethnique est très importante pour comprendre le fonctionnement du pays. Madagascar a longtemps été marquée par la domination des *Merina*, ethnie toujours très fortement représentée au sein du pouvoir. La période coloniale, tout en jouant sur les antagonismes existants, a mis paradoxalement (et involontairement) fin à ces derniers en nourrissant l'émergence d'une forme d'union sacrée liée au processus de décolonisation. Aujourd'hui, ces rivalités tendent à réapparaître au grand jour, non de manière violente - la société malgache restant assez pacifiste en comparaison de ses sœurs du continent africain - mais larvée. Il existe un très fort sentiment communautaire qui peut s'apparenter dans les cas les plus extrêmes à une forme d'ethnisme ou de racisme.

Du point de vue culturel, les Malgaches, comme dans nombre de pays africains, attribuent une place prééminente à la coutume et au culte des ancêtres. Cette précellence se retrouve dans le poids que les Malgaches accordent aux *fady*<sup>18</sup>, qui sont des interdits multiples et variés. Ces derniers sont très respectés et tendent à remettre en cause la prééminence du droit et plus généralement la hiérarchie des normes. En est engendrée une discontinuité du droit sur tout le territoire, certains chefs locaux disposant d'un pouvoir normatif non reconnu par les lois malgaches mais respecté par la population. Cette place importante de la coutume rend difficile l'application d'un droit unique, créateur à la fois d'une inadéquation avec la réalité des règles admises communément dans certaines régions, mais aussi d'une forme de double légalité selon le lieu où l'on se situe sur le territoire<sup>19</sup>.

Du côté institutionnel, Madagascar est une République démocratique. Le régime politique peut être apparenté à une forme de présidentialisme à la française. Le législatif est bicaméral avec l'existence d'une Assemblée nationale et d'un Sénat qui forment le Parlement. Le président de la République était Marc Ravalomanana depuis 2002. Avec les événements de janvier 2009 et depuis mars 2009, Madagascar a été dirigée par une Haute Autorité de Transition présidée par Andry Rajoelina. Cet état de fait ne fut que passager avant un retour à l'ordre constitutionnel et l'élection à la magistrature suprême de Hery Rajaonarimampianina. Définir Madagascar politiquement s'avère complexe du fait de la

---

<sup>17</sup> Antaifasy, Antehimoro, Antaisaka, Antakarana, Antambahoaka, Antandroy, Antanosy, Bara, Betsileo, Betsimisaraka, Bezanozano, Mahafaly, Merina, Sakalava, Sihanaka, Tanala, Tsimihety, Vezo.

<sup>18</sup> Dans la ville d'Ambohibao, par exemple, existe un *fady* qui interdit la culture de l'oignon.

<sup>19</sup> Exemple de l'infraction pénale de vol de zébu considéré comme un crime. Le zébu dans de nombreuses régions de Madagascar jouit d'une importance particulière qui explique la gravité de l'infraction. Cependant dans les régions les plus urbaines comme Tananarive le caractère criminel de cette infraction semble disproportionné.

pratique constitutionnelle. En effet, en suivant à la lettre la Constitution malgache, il s'agirait d'un régime tel que défini précédemment. Mais en y regardant de plus près, on observe une nette prééminence de l'exécutif sur le législatif. De plus, d'un point de vue purement démocratique, il fut curieux de constater qu'un seul parti politique (le TIM - Tiako i Madagasikara) occupait, avant les troubles politiques de 2009, la plupart des postes électifs du pays. Ses membres occupaient pratiquement tous les sièges du Parlement<sup>20</sup>, 97% des sièges maires et 98 % de ceux de conseillers généraux, le tout couplé avec un taux de participation électorale avoisinant les 10%. Cela est le signe d'une propension à adopter une forme de parti dominant assimilable à un parti unique<sup>21</sup>. De plus, les suspicions de fraudes électorales relevées par les observateurs internationaux ont jeté le discrédit sur le caractère libre des dernières et diverses élections à Madagascar<sup>22</sup>. Sans qu'il soit sérieusement possible de parler de dictature, la situation politique malgache est assez mouvementée et critiquable à de nombreux points de vue. Il faut prendre en compte toute cette dimension pour arriver à comprendre la réalité de la lutte contre la corruption à Madagascar.

-

Madagascar, comme les autres pays du Tiers-monde, se distingue par un sous-développement chronique et une économie du manque auxquels s'ajoute une inique répartition des richesses. Cette situation produit un discours normatif sur la corruption s'articulant autour d'un binôme de modalités discursives, l'une véhiculée notamment par le discours politique officiel et inspirée d'une gestion idéalisée de l'État tendant à condamner la pratique de la corruption quand l'autre, plus proche de la réalité et de l'expérience pratique, tend à justifier le recours à la corruption et à la légitimer. Ces deux facettes du discours concernant la corruption peuvent se mêler d'autant plus facilement dans un contexte de grandes difficultés économiques et de paupérisation avancée où parler de la corruption nécessite, le plus souvent, des « *va-et-vient incessants entre condamnation et indulgence* »<sup>23</sup>. Mais, il ne s'agit pas d'un simple jeu rhétorique et tant la condamnation de la corruption que sa justification peuvent être sincères. Le discours stigmatisant la corruption renvoie à une

---

<sup>20</sup> 106 sièges sur 127 pour l'Assemblée nationale et tous pour le Sénat, une grande partie des sièges n'appartenant pas au TIM sont en réalité occupés par des sympathisants du pouvoir en place.

<sup>21</sup> Michel RAMBOURG, « Parti Unique et Administration en Afrique », *Revue Canadienne des Études Africaines*, Vol. 2, No. 2, 1968, p. 197.

<sup>22</sup> « Élections communales : Contestations généralisées », *midi-madagasikara.mg*, 3 août 2015.

<sup>23</sup> Giorgio BLUNDO, Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, « Sémiologie populaire de la corruption », *État et corruption en Afrique : Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Karthala, 2007, p. 120.

rhétorique purement politique (l'action politique trouve sa justification dans la lutte contre la corruption)<sup>24</sup>, ainsi qu'à des faits qui véhiculent des valeurs négatives telles que la cupidité, la vénalité, la déficience morale, etc. expliquant le recours à la pratique corruptrice. Au contraire, le discours de légitimation de la corruption s'appuie sur des énoncés justificatifs basés sur la pratique et des comportements sociaux acceptés, si bien qu'il est possible de distinguer, grâce aux travaux de Giorgio Blundo et de Jean-Pierre Olivier de Sardan<sup>25</sup>, une série d'explications et de justifications sociologiques à la pratique de la corruption dans les sociétés africaines. Il sera par ailleurs possible de les classer en deux grandes catégories en fonction de ce qu'elles ont pour but de légitimer des pratiques perçues comme illégales ou bien en fonction de ce qu'elles neutralisent ou minorent la charge négative de la corruption.

Tout d'abord, le discours sur la corruption peut être orienté pour neutraliser sa charge négative traditionnellement apposée à cette pratique en la banalisant, dans des cas bien précis, comme une pratique socialement acceptée. La corruption peut, en effet, dans de nombreux cas, s'envisager comme un mode de survie pour l'utilisateur ou le fonctionnaire concerné. La faiblesse des revenus salariaux<sup>26</sup> et l'inflation qui touche les biens de première nécessité peuvent faire sens pour expliquer le phénomène corruptif. Le lien causal entre la pauvreté des fonctionnaires et l'accaparement des ressources publiques n'étant plus à démontrer, l'utilisateur pourra aussi voir dans la corruption le moyen d'économiser du temps et de l'argent et de compenser un service public déficient ou un taux d'imposition considéré comme prohibitif. L'idée peut être aussi de récupérer un dû que le fonctionnaire ou l'utilisateur considérerait lui revenir. Dans ces cas, la nécessité serait le moteur premier des comportements corruptifs et viendrait atténuer la gravité de la faute morale.

Dans un tout autre registre aux antipodes d'une conception morale, la corruption peut s'envisager comme une pratique socialement acceptée en tant que bonne manière, bonne conduite voire comme une forme de savoir vivre. C'est particulièrement le cas à Madagascar où l'usage prévaut de montrer de la reconnaissance suite à un service rendu par des dons et des cadeaux de bienséance proportionnels au service rendu. Si ces cadeaux peuvent être considérés comme une rétribution illégale et donc comme de la corruption à peine feinte, ils sont aussi une « *forme sociale par excellence du savoir-vivre dont on conteste le plus souvent*

---

<sup>24</sup> *Idem*, p. 121.

<sup>25</sup> *Id.*

<sup>26</sup> Le salaire minimum à Madagascar est fixé autour de 35 euros par mois.



*qu'elle ait quoi que ce soit à voir avec de la corruption* »<sup>27</sup>. La frontière, souvent poreuse, entre ces deux interprétations se situera dans la valeur du cadeau proposé par rapport au service rendu : si le don d'un stylo au nom de l'entreprise ou d'une somme pécuniaire modique ne pose pas spécifiquement de problème, le don de sommes importantes ou de biens subséquents tel qu'une motocyclette peut être considéré comme de la corruption. Mais en l'absence d'une législation précise sur le sujet, il sera toujours aussi peu évident de distinguer le cadeau désintéressé de l'investissement.

Enfin, la corruption peut aussi se comprendre comme une forme d'emprunt en détournant les fonds d'une trésorerie pour financer un besoin privé. La différence avec un détournement classique est que le corrupteur a la volonté indéniable de rembourser ultérieurement les sommes subtilisées, l'idée étant que cet argent disponible serait plus utile ainsi qu'à rester dormir dans les caisses. Que dans ce cas un bénéfice soit possible sans léser pour autant l'institution finit de neutraliser la charge négative de la corruption.

Un second discours sur la corruption peut être orienté pour la légitimer alors même qu'elle est socialement réprouvée sans le moindre doute. La corruption peut alors se justifier comme un avantage de fonction, le fonctionnaire malgache trouvant dans son statut la possibilité de profiter d'un privilège octroyé par le pouvoir qu'il détient aussi infime soit-il sans réelle volonté délictuelle. L'usage, par exemple, du véhicule de fonction à des fins privées ou encore le détournement d'une partie des fonds de fonctionnement d'une institution ne seront pas considérés comme des actes assimilables à de la corruption mais comme une extension, certes abusive, des avantages de la fonction occupée.

Giorgio Blundo et Jean-Pierre Olivier de Sardan distinguent aussi une corruption qui trouve sa source et se justifie par la pression sociale qui s'exerce sur le corrupteur ou le corrompu. Dans une société malgache où le cercle familial joue un rôle structurant primordial pour l'individu, les bénéfices de la pratique de la corruption n'échoient pas seulement à ce dernier mais aussi à son entourage et à son « clan ». Un individu occupant un poste particulièrement sensible au risque de corruption sera ainsi amené à profiter illégalement de sa position sous la pression directe ou indirecte de ses proches et à « *céder à une éthique de groupe qui privilégie les services rendus ou la redistribution*

---

<sup>27</sup> Giorgio BLUNDO, Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, *op. cit.*, p.123.

*ostentatoire* »<sup>2829</sup>. Dans le même ordre d'idée, la corruption peut alors s'envisager comme une forme de redistribution des richesses, l'idée sous-jacente étant que la finalité de la corruption est plus importante que sa pratique. L'usage de la corruption sera bien plus unanimement condamné si sa finalité était purement égoïste et vénale que si l'objectif était de redistribuer ses fruits au plus grand nombre. L'opposition est socialement bien marquée entre une corruption « accaparatrice » et une corruption « redistributrice »<sup>30</sup>.

Dans un contexte plus général, la pratique de la corruption peut s'expliquer et se justifier par un système de mimétisme : le manque d'exemplarité des élites politiques serait une source d'inspiration pour le reste de la société malgache. Il est difficile de condamner la corruption et se tenir éloigné de ses sirènes tentatrices lorsque sa propre hiérarchie y recourt impunément. Cet exemple éclaire sur la mécanique de boule de neige qui va entraîner le développement de la corruption échelon par échelon dans l'ensemble de la société. Et cela d'autant plus que l'exemplarité est dans les faits bien souvent inopérante : le corrupteur éconduit une première fois pourra arriver à ses fins en court-circuitant le protocole administratif par la corruption d'un supérieur hiérarchique. Dans ce système néfaste et toxique, c'est le comportement intègre qui sera entaché de suspicion. Si, dans certaines fonctions, l'usage de la corruption n'est qu'hypothétique, elle peut devenir en quelque sorte obligatoire dans d'autres : un fonctionnaire de police serait par exemple mal vu de sa hiérarchie s'il s'abstenait de pratiquer les « arrangements » mis en place par ses collègues.

Enfin, la pratique de la corruption peut aussi s'apparenter à un défi. Le fait de savoir profiter des avantages d'une fonction, que ceux-ci soient légaux ou non, peut être considéré comme une marque de caractère d'autant plus forte que la pratique est risquée. L'audace du corrupteur ou du corrompu se trouve ainsi louée. La corruption n'est d'ailleurs ici qu'un élément secondaire, le fait de profiter des ressources à sa disposition étant une preuve de caractère quand l'intégrité est considérée comme une faiblesse et un manque de personnalité, surtout dans une société malgache qui a fait de la gestion du manque un mode de fonctionnement et de la « débrouille » une nécessité économique. Cette inversion des valeurs morales est un obstacle majeur à la mise en place d'une stigmatisation nationale de la corruption et par voie de conséquence à l'élaboration des outils juridiques indispensables.

---

<sup>28</sup> *Idem*, p. 125.

<sup>29</sup> Peter P. EKEH, « Colonialism and the Two Publics in Africa. A Theoretical Statement », *Comparative Studies in Society and History*, vol. 17, Cambridge University Press, 1975, pp. 91 – 112.

<sup>30</sup> Jean-Louis ROCCA, *La corruption*, Syros, 1993, p. 73.

Ces divers discours justificatifs de la corruption doivent être gardés à l'esprit lors d'une analyse purement juridique des politiques publiques de lutte contre ce fléau. Le droit, sous peine d'être inefficace, ne saurait s'exonérer totalement de considérations d'ordre sociologique. Le droit doit être en prise avec le réel pour mieux s'attacher, via des réformes conduites par les pouvoirs publics, aux exigences contemporaines de lutte contre la corruption. C'est à la lumière de cette sociologie de l'ordinaire et pour être efficace que le choix entre une politique de tolérance zéro ou une stratégie de lutte plus progressive devra être arrêté. La présence, de fait, d'une corruption ordinaire à Madagascar rend les efforts de lutte contre la corruption difficilement compréhensibles par une grande partie de la population qui lui doit sa survie immédiate. Le ventre vide, il est peu aisé de penser au lendemain. De même, les réformes de l'État ne seront opérationnelles que si l'ensemble des corps composant la société malgache les acceptent ou y trouvent un intérêt. Ce point est souvent occulté par les institutions internationales dans leurs analyses qui oublient fréquemment les populations. Si ces dernières ne se retrouvent pas dans des institutions réformées et rationalisées par des législations ambitieuses, la politique réformatrice de l'État ne pourra être qu'un échec dans la pratique. Il faut bien saisir que la pratique de la corruption, parce qu'elle est assez généralisée, peut être rassurante pour des individus désorientés par les transformations de la structure administrative de leur pays tout comme elle procure aussi une sécurité bien opportune à ceux qui sont plongés dans l'incertitude économique. La corruption permet une captation de fragments de souveraineté en évinçant les lois en vigueur au profit de règles tacites et d'accords individualisés qui semblent plus proches aux individus. Le sous-développement est pervers en ce qu'il a fait entrer dans la pratique courante le monstre difficilement contrôlable qu'est la corruption ordinaire contre laquelle forger des outils de droit est complexe. Sa possible justification la décharge en partie d'une trop forte réprobation sociale et tend à en faire un phénomène excusable sinon acceptable.

-

La corruption n'est pas un phénomène endémique à Madagascar ou par extension aux États les plus pauvres et administrativement peu structurés. La corruption est un phénomène transnational qui fait fi des frontières politiques ou géographiques. Elle est ainsi présente aussi bien dans les pays riches que dans les pays pauvres et aucune forme de gouvernement ou régime politique n'a pu éradiquer en profondeur ce fléau. De ce fait, l'existence d'une croissance économique forte ou d'un produit intérieur brut élevé ne suffit pas à prémunir un État contre cette dérive dangereuse. Du moment où il y a instauration de

règles, il peut parfois être plus avantageux de les contourner afin de jouir d'un avantage. La corruption apparaît alors comme une solution pratique pour arriver à cette finalité. Il n'est donc pas étonnant de la voir apparaître dans toutes les sociétés humaines, à tel point qu'elle est parfois entrée dans les mœurs et considérée comme un fonctionnement sociétal normal. C'est le cas au Japon, par exemple<sup>31</sup>.

Si la problématique de la corruption a toujours été présente dans les sociétés humaines, ce n'est que récemment qu'elle fut considérée au niveau international. La preuve en est la multiplication des actions pour la combattre par les États mais aussi par des organisations internationales, des organisations non gouvernementales ou bien encore des firmes transnationales. Sa réprobation peut être aujourd'hui considérée comme universelle. C'est pourquoi ont été développés des instruments de quantification de la corruption afin de mieux appréhender son fonctionnement et ainsi élaborer les méthodes, notamment juridiques, les plus pertinentes pour combattre ce phénomène.

Cette prise en compte, somme toute tardive, de la corruption compte tenu de son existence multiséculaire peut s'expliquer par le phénomène de mondialisation, qu'il soit celui de l'information ou des échanges commerciaux. La corruption a su profiter de cette opportunité pour s'exporter plus aisément et contourner des législations nationales souvent obsolètes à poursuivre des infractions complexes se déroulant dans plusieurs États en esquivant les dispositifs locaux et nationaux de contrôles et de sanctions<sup>32</sup>. La corruption est devenue un phénomène globalisé en se greffant aux flux financiers associés aux échanges économiques. Elle en est une exportation insidieuse et a ainsi pu se développer à un niveau jamais atteint auparavant. L'interdépendance économique des États en a été le terreau fertile. Toutefois, cette mondialisation permet dans un même temps aux États de se doter d'instruments adéquats pour lutter contre la corruption à travers une collaboration internationale plus étroite et mieux coordonnée. La corruption n'est plus perçue comme un seul phénomène national et désormais une mondialisation de la perception de la corruption émerge. Laquelle s'est vue adjoindre une mondialisation de la réponse à ce fléau.

Afin de lutter contre cette corruption mondialisée et internationalisée, il convient en premier lieu d'apporter une réponse commune. En effet, le constat est que la seule politique nationale ne permet pas de se débarrasser de ce fléau tant la problématique de la corruption

---

<sup>31</sup> [http://www.alternatives-economiques.fr/japon-une-corruption-institutionnal\\_fr\\_art\\_84\\_8234.html](http://www.alternatives-economiques.fr/japon-une-corruption-institutionnal_fr_art_84_8234.html)

<sup>32</sup> Mohammad Reza DJALILI, « *Mondialisation de la corruption et de la criminalité* », Giorgio BLUNDO, *Monnayer les pouvoirs. Espaces, mécanismes et représentations de la corruption*, PUF- Genève, 2000.

s'inscrit dans un cadre international. Cette réalité rend la lutte d'autant plus difficile qu'il faut aussi compter sur une volonté commune de l'ensemble des États de combattre la corruption. Depuis quelques années, une grande majorité des États s'est accordée sur le principe de lutter contre la corruption, sur la nécessité de conduire une politique commune de lutte. D'une lutte individuelle dans chacun des États, nous sommes passés à une lutte collective. Cela suppose donc des politiques qui fassent consensus au plan international.

Les mécanismes internationaux de lutte contre la corruption vont donc actuellement encadrer et définir les politiques nationales au sein des États, le combat ne pouvant être remporté que par une approche globale. Ainsi se sont multipliées les initiatives allant dans ce sens. La Convention de Mérida<sup>33</sup> fixe dès 2003 un cadre de lutte en incitant les États à s'engager dans des réformes garantissant la transparence et permettant de lutter plus efficacement contre la corruption. Elle prévoit, en outre, une coopération internationale renforcée. Cette Convention n'est cependant malheureusement pas contraignante si bien que le risque existe qu'elle ne soit pour les États qu'une déclaration d'intention, qu'un moyen de s'acheter une bonne conscience, qu'un trompe-l'œil les valorisant internationalement<sup>34</sup>.

Le Pacte Mondial (Global Compact) de 2010 mis en place par l'Organisation des Nations Unies est le pendant pour les entreprises de la Convention de Mérida. Il promeut depuis 2014, en plus du respect des droits de l'homme, du respect du droit du travail ainsi que de l'environnement, un dixième principe relatif à la lutte contre la corruption<sup>35</sup>. Ce pacte n'est encore une fois pas contraignant<sup>36</sup>.

Cette réponse internationale à la corruption existe aussi à travers des accords bilatéraux ou multilatéraux régissant et organisant une réponse adaptée à cette dernière entre deux ou plusieurs États. Il s'agit le plus souvent d'accords de coopération, tant techniques que financiers, en matières fiscales, bancaires ou policières. Cette approche, bien qu'ayant fait ses preuves, semble à présent dépassée par la déconcertante faculté qu'a le phénomène de

---

<sup>33</sup> [http://www.unodc.org/pdf/crime/convention\\_corruption/signing/Convention\\_f.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention_f.pdf)

<sup>34</sup> Le 29 novembre 2013, 170 États avaient ratifié cette Convention. Si bien que l'on en vient à se demander, vue la faible évolution de la perception de la corruption dans certains États, si ce dispositif est efficace à défaut de se questionner sur la réalité de l'engagement de ces derniers.

<sup>35</sup> Les entreprises sont invitées à agir contre la corruption sous toutes ses formes, y compris l'extorsion de fonds et les pots-de-vin.

<sup>36</sup> Malgré un nombre important de signataires, le Global Compact semble limité. Cette initiative demeure peu connue bien que ce soit la plus importante initiative mondiale en termes de développement durable. L'existence même du Global Compact peut être perçue comme la reconnaissance du rôle grandissant des multinationales dans les relations internationales. Son corollaire est le retrait progressif des États et la domination des enjeux économiques sur les considérations politiques.

corruption à trouver et exploiter des failles en passant par des chemins détournés. C'est par exemple le cas en matière de produit de la corruption, le plus souvent des avoirs financiers, qui peut facilement circuler d'un État A à un État B en passant par un État C ne possédant pas d'accord en matière bancaire avec les deux autres États. C'est pourquoi, encore une fois, la réponse ne peut être que globale et internationale par la mise en place d'instruments acceptés par une majorité d'États. Ainsi le Groupe d'Action Financière (GAFI)<sup>37</sup> composé de 34 membres, a élaboré comme il l'explique :

*« une série de Recommandations reconnues comme étant la norme internationale en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massives. Elles constituent le fondement d'une réponse coordonnée à ces menaces pour l'intégrité du système financier et contribuent à l'harmonisation des règles au niveau mondial. Le GAFI surveille les progrès réalisés par ses membres dans la mise en œuvre des mesures requises, examine les techniques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ainsi que les mesures permettant de lutter contre ces phénomènes, et encourage l'adoption et la mise en œuvre des mesures adéquates au niveau mondial.[...] En collaboration avec d'autres acteurs internationaux, le GAFI identifie également au niveau des pays les vulnérabilités afin de protéger le secteur financier international contre son utilisation à des fins illicites»<sup>38</sup>.*

Ces règles ont vocation à être appliquées dans tous les États du monde.

-

La lutte contre la corruption est devenue pour l'État malgache, depuis bientôt quinze ans, une de ses priorités. Dès 2002, le président de la République malgache, Marc Ravalomanana, a porté dans ses discours une attention particulière à la lutte contre la corruption. Cette volonté est présente dans le décret n° 2002-1128 du 30 septembre 2002 portant création du Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption<sup>39</sup>, modifié et complété par le décret n°2004-982 du 12 octobre 2004. Ce Conseil avait pour objectif d'organiser un mécanisme efficace de lutte contre la corruption en proposant une législation et en définissant une stratégie adéquate. Pour ce faire, fut mise en place une chaîne pénale anticorruption visant à répondre aux impératifs de célérité, d'exemplarité et de respect des droits de l'homme qui doivent guider la répression de la corruption. Le Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO) est né de ce dispositif et a permis de compléter les mécanismes

---

<sup>37</sup> <http://www.fatf-gafi.org/fr/>

<sup>38</sup> Groupe d'action financière, « Qui sommes-nous », §2, [<http://www.fatf-gafi.org/fr/pages/aproposdugafi/quisommes-nous/>]

<sup>39</sup> Le Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption n'existe plus aujourd'hui et a été remplacé par le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (décret 2006-207 du 21 mars 2006).

de lutte contre la corruption. On retrouve cette volonté jusque dans le texte constitutionnel du 11 décembre 2010 instaurant la IV<sup>ème</sup> République et plus particulièrement son préambule où la nécessité de lutter contre la corruption est évoquée de manière explicite comme une condition préalable à l'épanouissement de la personnalité et de l'identité de tout Malgache<sup>40</sup> ainsi qu'un des facteurs essentiels du développement durable et intégré<sup>41</sup>. Cette «constitutionnalisation» de la corruption ne marque pas un aboutissement mais une étape importante dans l'histoire récente de la lutte contre la corruption à Madagascar. Désormais, les efforts entrepris se voient légitimés de manière, il faut le reconnaître, un peu surprenante tant l'introduction d'une référence à la corruption dans la norme fondamentale n'était pas attendue. À l'heure où la corruption préoccupe de plus en plus d'États et de gouvernements à travers le monde<sup>42</sup>, Madagascar a su faire preuve d'audace en permettant à la lutte contre cette dernière d'être reconnue au sein du bloc de constitutionnalité. Il reste désormais à savoir dans quelle mesure la Haute Cour Constitutionnelle saura interpréter ce principe et quelle valeur elle lui donnera. On pourrait, de ce fait, parfaitement imaginer la possible censure d'une disposition législative allant à l'encontre de l'objectif affiché ou encore remettant en cause une politique publique de lutte contre la corruption.

Le stade des déclarations d'intentions est donc bel et bien dépassé à Madagascar. Reste à savoir si les politiques mises en place, ainsi que le nouvel arsenal juridique à disposition, sauront se montrer efficaces pour prévenir et lutter contre les comportements corruptifs. Cela

---

<sup>40</sup> « Malagasy » dans le texte.

<sup>41</sup> Madagascar, *Constitution de la quatrième République*, 11 décembre 2010, préambule : « *Considérant que l'épanouissement de la personnalité et de l'identité de tout Malagasy, est le facteur essentiel du développement durable et intégré dont les conditions sont, notamment :*

- [...]

- *l'élimination de toutes les formes d'injustice, de corruption, d'inégalités et de discrimination ; »*

<sup>42</sup> De nombreux exemples sont disponibles. Un des plus marquants étant l'inscription de la lutte contre la corruption dans les articles 10 et 130 de la nouvelle Constitution tunisienne de 2014.

Art10 : « [...] L'État veille à la bonne gestion des deniers publics et prend les mesures nécessaires pour les dépenser selon les priorités de l'économie nationale ; il lutte contre la corruption et contre tout ce qui porte atteinte à la souveraineté nationale».

Art 130 : « La Commission de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption participe aux politiques de bonne gouvernance, d'interdiction et de lutte contre la corruption. Elle assure le suivi de la mise en œuvre de ces politiques, la promotion de la culture de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption et consolide les principes de transparence, d'intégrité et de responsabilité.

La Commission est chargée d'identifier les cas de corruption dans les secteurs public et privé. Elle procède aux investigations et vérifications sur ces cas et les soumet aux autorités compétentes.

La Commission est impérativement consultée au sujet des projets de loi relatifs à son domaine de compétence. Elle peut donner son avis sur les textes réglementaires en rapport avec son domaine de compétence.

La Commission se compose de membres indépendants, neutres, compétents et intègres, qui exercent leurs fonctions pour un mandat unique de six ans, avec renouvellement du tiers de ses membres tous les deux ans. »

ne va pas de soi tant, comme abordé précédemment, la corruption est un phénomène polymorphe allant même jusqu'à gangrener tel un cheval de Troie les fondations de la société et des institutions censées la combattre. On ne peut que déplorer les conséquences des troubles politiques ayant émaillé Madagascar ces dernières années. Si l'indice de perception de la corruption (IPC) semblait dans un premier temps progresser, la crise institutionnelle qui a secoué Madagascar dès 2009 et duré près de 5 ans, n'a pas rendu propice la continuité de cette amélioration si bien que l'IPC a fluctué pour atteindre en 2013 un de ses scores les plus bas depuis 2005 et les débuts d'une véritable politique de lutte contre la corruption. Le retour récent à ce qui fut qualifié « d'ordre constitutionnel », avec l'élection démocratique d'un président de la République au suffrage universel direct, paraît être un élément essentiel en vue d'une sortie effective de la crise institutionnelle, condition *sine qua non* de la poursuite des efforts en matière de lutte contre la corruption et de sa perception. Hery Rajaonarimampianina, président de la République de Madagascar a d'ailleurs, lors de son discours d'investiture du 25 janvier 2014<sup>43</sup>, placé la lutte contre la corruption comme une des priorités de son mandat, affirmant ainsi la volonté de l'État malgache de continuer et d'approfondir cette dernière. Il ne reste plus qu'à espérer que cette déclaration ne reste pas lettre morte et qu'un contexte politique apaisé, élément essentiel à la démocratie, puisse permettre la réalisation de ces louables intentions.

-

La corruption à Madagascar est un domaine d'étude très vaste et il serait utopique de prétendre être exhaustif dans le cadre d'une seule thèse de droit. C'est pourquoi il convient d'encadrer et de limiter le champ d'étude des politiques de lutte contre la corruption à Madagascar à la fois dans l'espace et dans le temps. La limitation spatiale de cette thèse ne pose pas de difficultés particulières et est d'une pertinente logique. Il s'agira tout simplement

---

<sup>43</sup> « Des pratiques rénovées vont recréer la confiance dans les Institutions de notre pays pour que les investisseurs internationaux puissent venir investir à Madagascar sans crainte ni retenue et, ainsi, contribuer à notre développement et à notre progrès dans le cadre d'une croissance qui profite à tous. Rétablir la confiance dans l'État par ceci : par la Lutte contre la Corruption. Lutter contre la Corruption sera une de mes principales priorités. La corruption devient l'un des obstacles majeurs du développement général. La corruption fausse la concurrence, entraîne la mauvaise utilisation des fonds publics. Je ne partirai pas dans une chasse aux sorcières du passé (2 fois) mais je veux que ceux qui se reconnaissent dans cette description et ces propos sachent que le changement est en marche, que rien ne pourra l'arrêter et que je n'admettrai aucune dérive.

La culture de l'impunité est révolue et je m'engage à organiser une lutte sans merci contre tous les détournements de biens et de deniers publics ; contre tout enrichissement illicite, tout racket ou encore toute utilisation abusive des biens publics. Le rétablissement de l'autorité de l'État conduira au retour de l'État de droit et mettra un terme définitif au cycle de crises et favorisera notre croissance économique. » **Extrait du discours d'investiture de Hery Rajaonarimampianina, Stade de Mahamasina, le 25 janvier 2014.**



de traiter la mise en place et l'effectivité des politiques de lutte contre la corruption à Madagascar. Toutefois, compte tenu du caractère international de la lutte contre la corruption, ne pourra être oublié l'impact de cette dynamique mondiale et il conviendra d'aborder aussi le cadre conventionnel de la lutte contre la corruption étant donné qu'il est une source importante d'inspiration des politiques nationales et qu'il prévoit des mécanismes de coopération qui vont impliquer à la fois Madagascar mais aussi d'autres États. Dans le même ordre d'idée, il sera parfois aussi utile d'utiliser le droit comparé pour permettre une meilleure compréhension du sujet. Le mimétisme entre la Constitution malgache et sa consœur française peut, en effet, éclairer le fonctionnement des institutions dans le pays ainsi que leurs limites.

Il conviendra, afin d'étudier le thème choisi, de limiter aussi les travaux dans le temps. Cette approche s'explique par le fait que la mise en place de politiques publiques consacrées exclusivement à la lutte contre la corruption est assez récente à Madagascar. Certes, il est possible de retrouver dans des législations plus anciennes une volonté de limiter certains aspects engendrés par des phénomènes de corruption mais cela ne saurait, cependant, pas apporter des éléments suffisamment pertinents justifiant la prise en compte de ces dernières en dehors d'une approche historique de la lutte. Ainsi, la présente thèse se bornera à étudier les politiques de lutte contre la corruption depuis le début des années 2000 jusqu'à la période actuelle de retour à l'ordre constitutionnel.

Cette thèse étant une thèse de droit, la question de n'aborder la lutte contre la corruption que sous le seul angle juridique s'est posée. La corruption peut se définir comme un « fait social total » tant elle renvoie à la fois aux choses juridiques mais aussi économique, politique et sociale. De ce fait, il est apparu essentiel pour comprendre le fonctionnement de ce phénomène de ne pas s'enfermer dans une approche strictement juridique et de se nourrir de l'ensemble des informations disponibles sur le sujet. Il ne s'agit pourtant pas de prôner une approche pluridisciplinaire dans le sens où cette thèse demeure avant tout une thèse de droit. Toutefois, des éléments issus de la sociologie, de l'anthropologie ou de l'économie ne doivent pas être occultés au risque de s'enfermer dans une vision incomplète et donc tronquée du sujet d'étude. C'est pourquoi, dans la mesure où l'approche sociologique, par exemple, peut aider à mieux appréhender l'étude juridique de la corruption à Madagascar, il serait contre-productif de ne pas s'en servir. Le droit, faut-il le rappeler, est une matière en prise avec le présent. Appréhender cette réalité contemporaine n'éloigne pas cette thèse de

la chose juridique mais au contraire la renforce tant le droit se nourrit des travaux des sciences sociales.

Ensuite, la lutte contre la corruption à Madagascar étant une véritable politique publique, cette dernière notion mérite également d'être limitée dans le cadre de ce travail de recherche. Il existe de si nombreuses interprétations extensives de ce terme que l'exhaustivité dans ce domaine est impossible dans le seul cadre de cette thèse. Quant aux politiques publiques mises en place, il conviendra de prendre en considération seulement les politiques les plus pertinentes bien que de nombreuses autres ont bel et bien un effet sur la corruption. De ce fait, il est primordial de s'intéresser aux lois directement relatives au combat contre la corruption mais aussi au cadre institutionnel spécifique à la lutte contre la corruption. De même, le rôle de l'institution judiciaire en ce qu'elle joue un rôle très important dans la répression des infractions de corruption ne pourra être oublié, quand bien même elle remplit de nombreuses autres missions. C'est aussi le cas du Comité de Sauvegarde de l'Intégrité qui, bien que ne prévoyant pas directement la lutte contre la corruption dans ses prérogatives, œuvre à l'instauration d'un État de droit intègre et par conséquent participe indirectement à la lutte contre la corruption dans le pays. En revanche, il convient de ne pas se disperser et d'opérer un tri dans les autres politiques. Il existe pourtant de nombreux autres efforts entrepris par une multitude d'institutions publiques dans le pays qui ont un impact sur la corruption. Toutefois, il est jugé pertinent dans cette thèse de ne point trop se disperser et d'éviter de commenter et d'analyser chaque règlement intérieur ou code de bonne conduite mis en place. Non pas que le sujet ne soit pas intéressant en soi, mais plutôt parce qu'il est considéré ici comme préférable de se limiter à l'analyse de la simple dynamique introduite dans les autres institutions par les politiques spécifiquement consacrées à la lutte contre la corruption dans le pays.

-

Le sujet des politiques publiques de lutte contre la corruption est un sujet complexe car attaché à l'un des phénomènes les plus fluctuants et insaisissables. La corruption est un ennemi redoutable pour les États car elle sape leurs fondations et que la combattre nécessite des efforts permanents sans garantie à court terme de succès. La problématique de cette thèse prend en compte cette difficulté de l'État malgache et il est possible d'affirmer que la lutte contre la corruption à Madagascar est un échec. Échec d'autant plus important que la mise en place des politiques de lutte contre la corruption s'était effectuée dans un climat

d'enthousiasme. L'arrivée aux responsabilités d'un jeune président, portée par la foule tananarivienne, et la chute concomitante du patriarche tant critiqué ne pouvait dire qu'une chose : tout allait changer, c'était acté. Que s'est-il passé? Pourquoi la corruption continue-t-elle inlassablement à répandre son fiel dans la société malgache malgré l'instauration d'un véritable arsenal moderne de lutte? En quoi les politiques publiques de lutte contre la corruption échouent-elles à endiguer ce phénomène dramatique ? À qui ou à quoi la faute ? Dans quelle mesure la lutte contre la corruption à Madagascar pourrait-elle évoluer pour endiguer plus efficacement ce phénomène ?

-

La lutte contre la corruption étant un phénomène global pris en compte à la fois internationalement et nationalement, il conviendra pour répondre de la meilleure manière à ces questions tout d'abord d'étudier les mécanismes internationaux de lutte contre la corruption à Madagascar pour ensuite aborder les politiques nationales qui en découlent directement à travers la mise en place d'un cadre institutionnel idoine (I). La lutte contre la corruption s'inscrivant, à Madagascar, dans le cadre de la réforme de l'État et d'une forme de démocratisation, il conviendra dans un second temps d'étudier l'emprise de ce phénomène sur les efforts entrepris par l'État malgache dans sa démarche de conformité avec une vision globalisante de la lutte contre la corruption et d'en conclure que la lutte telle qu'elle est actuellement menée doit évoluer et se refonder théoriquement pour répondre aux réalités nationales (II).

## **PARTIE I : Étude des mécanismes de lutte contre la corruption à Madagascar : inspiration internationale et réalisations locales.**

La corruption est un phénomène mondial à double titre. D'une part, elle se manifeste en tout lieu et en tout temps<sup>44</sup>. D'autre part, dans un monde globalisé, son impact et ses conséquences se répercutent à l'échelle planétaire. Néanmoins, la problématique de la corruption, souvent tabou, fut entourée de mythes<sup>45</sup> plus ou moins persistants durant de nombreuses années. L'un des plus représentatifs de ces mythes est celui de la « bonne gouvernance » qui, apanage des pays développés<sup>46</sup>, limiterait de fait le développement de la corruption. Mais l'histoire nous montre que la « bonne gouvernance » n'est pas une pratique exclusive des pays industrialisés. Des tentatives de systèmes de gouvernements justes et honnêtes se retrouvent sur tous les continents et à toutes les époques sans qu'il soit besoin de se pencher longuement sur la question. D'autant que la corruption est présente à un niveau préoccupant dans plusieurs pays dits développés. La seule « bonne gouvernance », qui ne suffit donc pas à s'en prémunir, doit être associée à sa prise en compte effective, notamment au travers de la mise à disposition de moyens suffisants. Au-delà de l'aspect purement financier, le moyen le plus probant de lutter contre la corruption est que le Droit s'en saisisse. Car le côté le plus pervers de la corruption est que celle-ci se complait dans le détournement des règles de droit et le non-respect manifeste du socle des régimes démocratiques modernes : l'État de droit. Cet « anti-droit »<sup>47</sup> doit donc être combattu grâce aux mécanismes qu'elle entend détruire : le Droit<sup>48</sup>. Cependant, ce qui est incontestable sur un territoire souverain ne l'est pas forcément en dehors de ses frontières. Ainsi, la corruption fut une arme des États, pris dans un « dilemme du prisonnier », pour favoriser leurs entreprises à l'étranger et garantir les intérêts supérieurs de leur Nation<sup>49</sup>. C'est pourquoi les ébauches de politiques de lutte contre la corruption ne furent pendant longtemps que nationales et forcément incomplètes.

---

<sup>44</sup> Des tablettes datant du XIII<sup>e</sup> siècle avant J.-C ont été retrouvées dans la ville syrienne de Raqqa. Y figurait une liste d'employés acceptant des pots-de-vin.

<sup>45</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Combattre la corruption : enjeux et perspectives*, Khartala, 2002, pp.50-55.

<sup>46</sup> *Idem*, p. 51.

<sup>47</sup> Dans le sens où elle en est l'antithèse et l'ennemi par excellence.

<sup>48</sup> Alain-Didier OLINGA, « Le point de vue du juriste », *De la corruption au Cameroun*, Pierre TITI NWEL (dir.), Friedrich-Ebert-Stiftung, 1999, p. 145.

<sup>49</sup> Yannick RADI, « Du "dilemme du prisonnier" au "jeu d'intégration". L'internationalisation de l'incrimination pénale de corruption active transnationale », *La corruption et le droit international*, Daniel DORMOY (dir.), Bruylant, 2010, pp. 171-172.



## **CHAPITRE I : Le rôle moteur des mécanismes internationaux de lutte contre la corruption sur les politiques publiques malgaches.**

Si la corruption a toujours été un fléau pour les États et leurs habitants, son éradication n'a pendant longtemps pas été jugée comme prioritaire par les pouvoirs publics et son combat relégué à la seule sphère nationale. Toutefois, depuis une vingtaine d'années, une prise en compte progressive de cette problématique s'est produite et la lutte contre la corruption s'est internationalisée tout d'abord conventionnellement. Le but originel était d'harmoniser les législations nationales et d'apporter des solutions communes. Si bien que désormais, il peut être affirmé que le moteur principal de la lutte contre la corruption n'est plus le seul droit national mais bien le droit international et ses acteurs. Lesquels vont faire de la problématique de la corruption une matière nouvelle, que cela soit dans le cadre d'accords internationaux ou dans sa prise en compte de manière annexe à un autre domaine. Cette globalisation du droit contre la corruption va avoir des conséquences sur les politiques menées à Madagascar.

### **Section 1 : Le rôle des institutions, organisations et acteurs internationaux dans l'élaboration et la mise en place des politiques publiques de lutte contre la corruption.**

La lutte contre la corruption est désormais une matière prise en compte par les acteurs du droit international, parmi lesquels se retrouvent des Organisations Internationales (OI) comme l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (UNODC)<sup>50</sup> et la Banque Mondiale (BM) mais aussi d'autres acteurs comme des Organisations Non Gouvernementales (ONG)<sup>51</sup> dédiées au combat contre la corruption ou qui prennent en compte la problématique dans le développement de leurs programmes. Cette internationalisation de la lutte contre la corruption s'est mise en place progressivement en passant de réalisations régionales comme la Convention de l'Union africaine sur la

---

<sup>50</sup> [<https://www.unodc.org/unodc/fr/about-unodc/index.html>]

<sup>51</sup> Peut-être cité parmi les plus importance Transparency International [<https://www.transparency.org/>] et TRACE International [<http://www.traceinternational.org/>]

prévention et la lutte contre la corruption<sup>5253</sup> à une réalisation à portée universelle avec la Convention des Nations Unies contre la corruption<sup>54</sup>. Dans un tout autre registre, la corruption va devenir aussi un élément pris en compte dans des traités dont la vocation première est tout autre, si bien que la prise en compte de la lutte contre la corruption va se muer en un domaine transversal qui imprègne les différents actes des acteurs du droit international. Dans un tel contexte, la République de Madagascar ne pouvait ni se permettre d'ignorer plus longtemps cette matière ni continuer à la regarder classiquement sur le seul plan national. Elle s'est donc inscrite dans cette dynamique mondiale de lutte et a ratifié les diverses conventions afférentes tout en se pliant au nouvel impératif édicté de lutte effective.

**Paragraphe 1 : Une reconnaissance juridique de la corruption couplée à un cadre conventionnel de lutte contre la corruption.**

La lutte contre la corruption s'est émancipée de la tutelle des législations nationales devant le constat que seule une réponse commune et transnationale pouvait limiter le développement de cette dernière puisque la corruption ne connaît pas de frontières et prospère sur les défaillances et les désordres de la règle de droit. La cohérence des règles édictées pour la combattre est en conséquence importante à plus d'un titre. Importante au niveau national pour se prémunir de ses méfaits mais aussi importante au niveau international afin d'assurer une homogénéité salubre du droit seule en mesure de garantir un tant soit peu le bon fonctionnement des législations nationales. Aujourd'hui, lutter contre la corruption revient à collaborer avec les autres acteurs du droit international et à reconnaître et mettre en place des systèmes envisageant la corruption comme un phénomène mondial et transnational. Cela passe aussi bien par la pénalisation de la corruption active d'agents publics étrangers que par des mécanismes de recouvrement des avoirs volés et des produits

---

<sup>52</sup> Union africaine, *Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption*, Maputo, 11 juillet 2003.

<sup>53</sup> Plusieurs autres instruments régionaux de lutte contre la corruption existent. Peuvent être notamment cités en exemple : La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales du 21 nov. 1997 adoptée par l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques ; la Convention interaméricaine contre la corruption du 29 mars 1996 adoptée par L'Organisation des États américains, La Convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne du 26 mai 1997 adoptée par le Conseil de l'Union européenne ; La Convention pénale sur la corruption du 27 janvier 1999 adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

<sup>54</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003.

de la corruption<sup>55</sup>. Toutefois, ce fonctionnement mondialisé de la lutte contre la corruption n'a pu voir le jour qu'après sa saisine par le droit international et la mise en place du cadre conventionnel qui en a découlé.

#### **A : La problématique de la corruption saisie par le droit international.**

La reconnaissance de la problématique de la corruption par le droit international a longtemps été incertaine en l'absence de conventions régionales et à fortiori d'une convention universelle. Mais la réprobation *quasi* systématique et universelle par les États des pratiques corruptives est venue cristalliser juridiquement l'existence d'une norme coutumière relative au crime international de corruption. La preuve en est la transcription progressive de cette réprobation dans le droit positif international.

#### **1 : L'existence affirmée d'une norme coutumière relative à la réprobation de la corruption.**

Constater l'existence d'une norme coutumière en droit international revient avant toute chose à vérifier que les éléments qui la constituent sont réunis et applicables. Le domaine de la lutte contre la corruption ne déroge pas à cette règle juridique. Aussi la question de savoir si le domaine de la corruption ainsi que sa réprobation et pénalisation peuvent être considérés comme une norme coutumière de droit international est un préalable à une analyse plus avancée, notamment du cadre conventionnel. Il est en effet pertinent de savoir si les différentes conventions ont consacré textuellement une norme coutumière préexistante ou bien si elles sont à l'origine de l'internationalisation de la pénalisation de la corruption.

Il n'est pas question ici d'entrer dans des débats doctrinaux qui ont fait de la coutume un des sujets les plus clivants du droit international<sup>56</sup>. Jules Basdevant déclarait fort à propos

---

<sup>55</sup> Transparency International, *Rapport mondial sur la corruption 2004 – Thème spécial : la corruption politique*, Khartala, 2004, pp. 124 – 125.

[[http://www.transparency.org/whatwedo/publication/rapport\\_mondial\\_sur\\_la\\_corruption\\_2004\\_la\\_corruption\\_politique](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/rapport_mondial_sur_la_corruption_2004_la_corruption_politique)]

<sup>56</sup> Prosper WEIL, « Le droit international en quête de son identité », *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye (RCADI)*, Tome 237, 1992, p. 162.



dès 1936 que « *les idées des juristes sur le caractère de la coutume n'ont atteint ni à l'unité ni à la clarté* »<sup>57</sup>. Ce choix est justifié par le fait que notre sujet d'étude se borne à déterminer si la lutte contre la corruption est bien une norme coutumière internationale. La question de savoir pourquoi les États sont liés par elle, du moment où cela n'a pas d'incidence sur la création d'une norme, n'est ici pas intéressant. Pas plus que la question d'une possible fusion des éléments la constituant ou encore la primauté de l'un sur l'autre du moment où chacun d'entre eux est constitué dans les faits. La coutume en droit international se forme d'après la doctrine traditionnelle théorisée par de nombreux auteurs par la fusion subtile de deux éléments, l'un objectif et l'autre subjectif. L'un matériel (*consuetudo*), l'autre psychologique (*opinio juris sive necessitatis*)<sup>58</sup>. On retrouve cette distinction dans la définition qu'en donne le fameux article 38 du Statut de la Cour Internationale de Justice (CIJ) qui dispose lapidairement que : « *La coutume internationale est la preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit* »<sup>59</sup>. Cet article pourtant clair n'est cependant pas exempt de reproches en raison de sa formulation malheureuse. Contrairement à ce qui est inscrit, c'est la pratique générale acceptée comme étant le droit qui est la preuve de la coutume internationale et non l'inverse<sup>60</sup>.

Premièrement, la coutume en droit international est du point de vue objectif avant tout une pratique qui doit être générale et significative. Le caractère général de la prohibition de la corruption ne semble pas faire obstacle à sa reconnaissance en tant que coutume tant les politiques et comportements des États dans ce domaine sont uniformes. Il serait en effet surprenant qu'un État ne condamne pas ces agissements et *a fortiori* les encourage. La pratique doit aussi être significative en revêtant une signification qui lui permette d'être juridiquement comprise<sup>61</sup>. En cela se distinguent d'un côté la coutume créatrice d'obligations, et de l'autre, les pratiques étatiques non significatives comme l'usage protocolaire qui relève davantage de la courtoisie et de la tradition. Là encore, la pratique concernant la corruption paraît être suffisamment significative sans doute possible. Mieux, la théorie selon laquelle seuls les actes physiques sont en mesure de constituer des éléments

---

<sup>57</sup> Jules BASDEVANT, *Règles générales du droit de la paix*, Paris, IDI, 1936, p. 508.

<sup>58</sup> Benjamin Mulamba MBUYI, *Introduction à l'étude des sources modernes du droit international public*, Les presses de l'Université Laval, Bruylant, 1999, p. 27.

<sup>59</sup> [<http://www.un.org/fr/documents/iccstatute/pdf/iccstatute.pdf>]

<sup>60</sup> Yannick RADI, *op. cit.*, p. 180.

<sup>61</sup> Prosper WEIL, *op. cit.*, pp. 167 – 168.

de la pratique<sup>62</sup> peut ici être écartée tant la doctrine et les tribunaux internationaux<sup>63</sup> considèrent de manière uniforme que d'autres instruments juridiques tels que les déclarations étatiques, des résolutions ou encore des conventions doivent aussi être considérés<sup>64</sup>.

La pratique de la prohibition de la corruption doit aussi remplir des conditions tant temporelles que substantielles. La problématique soulevée par l'aspect relativement récent de la prise en compte de la corruption par les acteurs du droit international semble être de nature à empêcher la reconnaissance d'une coutume internationale. La pratique se cristalliserait avec le temps. C'est ce que René-Jean Dupuy appelle une coutume sage<sup>65</sup>, traditionnelle et conservatrice, facteur de permanence et de sécurité juridique. Il y oppose cependant une coutume sauvage moderne qui va redéfinir la notion de temporalité. L'arrêt rendu par la CIJ dans *l'affaire du Plateau continental de la Mer du Nord* en est un des exemples les plus considérables :

« [...] bien que le fait qu'il ne se soit écoulé qu'un bref laps de temps ne constitue pas nécessairement en soi un empêchement à la formation d'une règle nouvelle de droit international coutumier à partir d'une règle purement conventionnelle à l'origine, il demeure indispensable que dans ce laps de temps, aussi bref qu'il ait été, la pratique des États, y compris ceux qui y sont particulièrement intéressés, ait été fréquente et pratiquement uniforme dans le sens de la disposition invoquée »<sup>66</sup>.

La notion de durée qui prévalait traditionnellement est ici remplacée par celle de la fréquence. Peu importe donc que la prise en compte par les États soit très récente du moment qu'un nombre suffisant de comportements constants soit relevé. Le temps est devenu le support d'une pratique fréquente et constante. Il faut néanmoins que les comportements concordants des États ne soient pas contrebalancés par un nombre de comportements déviants trop important<sup>67</sup>. En l'espèce, cette prise en compte de la fréquence au détriment de la durée va dans le sens de la reconnaissance d'une norme coutumière. La multiplication du

---

<sup>62</sup> Anthony d'AMATO, *The Concept of Custom in International Law*, Cornell University Press, 1971, p. 88.

<sup>63</sup> Voir à ce sujet *l'affaire du Lotus* de la CPJI qui affirme que : « les règles de droit liant les États procèdent donc de la volonté de ceux-ci, volonté manifestée dans les conventions ou dans des usages acceptés généralement comme consacrant des principes de droit. »

<sup>64</sup> Yannick RADI, *op. cit.*, p. 181.

<sup>65</sup> René-Jean DUPUY, « Coutume sage et coutume sauvage », *La communauté internationale. Mélanges offerts à Charles Rousseau*, Pedone, 1974, p. 75.

<sup>66</sup> CIJ, *Affaire du Plateau Continental de la Mer du Nord (République fédérale d'Allemagne c. Danemark ; République fédérale d'Allemagne c. Pays-Bas)*, arrêt du 20 février 1969, CIJ, *Recueil*, 1969, paragraphe 62, p. 38.

<sup>67</sup> Prosper WEIL, *op. cit.*, pp. 165 – 167.

dialogue interétatique consacré à la corruption ainsi que des initiatives au niveau international<sup>68</sup> et des déclarations étatiques sont venues satisfaire à la condition de fréquence.

La condition substantielle à l'existence d'une pratique est, comme l'énonce l'article 38 du statut de la CIJ, son uniformité. Le problème est alors de savoir si la corruption est uniformément condamnée au niveau international. Tout d'abord, une uniformité certaine semble se dégager des diverses législations nationales et des dispositions contenues dans les nombreuses conventions de lutte contre la corruption. De plus, les différences entre les méthodes adoptées par les États ne sont pas de nature à remettre en cause la prohibition en tant que telle. Elles ne vont impacter que les résultats et le bilan des politiques de lutte. Cependant, cette uniformité souffre du comportement de divers acteurs du droit international. Si la corruption est unanimement condamnée, elle a été et continue d'être pratiquée sporadiquement par les États qui espèrent en obtenir un avantage. Toutefois, cette corruption semble être plus opportuniste que généralisée. De surcroît, dans la célèbre *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, la CIJ considère que la nécessaire uniformité ne saurait être remise en question par de possibles violations de la norme<sup>69</sup>. La prohibition de la corruption, au regard de l'élément matériel constitutif de la coutume, peut en conséquence être qualifiée de norme coutumière internationale.

Deuxièmement, la seule existence d'une pratique fréquente et uniforme ne saurait à elle seule caractériser la coutume internationale sans l'adjonction d'un élément subjectif ou psychologique : l'*opinio juris sive necessitatis*. L'article 38 du statut de la CIJ énonce clairement que la pratique doit être « *considérée comme étant le droit* ». La CIJ confirmera la nécessité de cet élément subjectif dans l'*Affaire du plateau continental de la mer du Nord* en énonçant que « *les États doivent avoir le sentiment de se conformer à ce qui équivaut à une obligation juridique* »<sup>70</sup>. Confirmation renouvelée dans l'*Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* où la Cour pose en principe que « *pour qu'une nouvelle règle coutumière fasse son apparition, les actes correspondants doivent non seulement représenter une pratique constante, mais en outre se rattacher à une opinio juris*

---

<sup>68</sup> On pourra citer en exemple la création de l'Académie internationale contre la corruption (IACA) le 2 septembre 2010. Le traité relatif à sa création a été ratifié à l'heure actuelle par 53 États.

<sup>69</sup> CIJ, *Affaire des activités militaires et paramilitaire au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt du 27 juin 1986, CIJ, *Recueil*, 1986, p. 98 : « *Il paraît suffisant, pour déduire l'existence de règles coutumières, que les États y conforment leur conduite d'une manière générale et qu'ils traitent eux-mêmes les comportements non-conforme à la règle en question comme des violations de celle-ci [...]* ».

<sup>70</sup> CIJ, *Affaire du Plateau Continental de la Mer du Nord (République fédérale d'Allemagne c. Danemark ; République fédérale d'Allemagne c. Pays-Bas)*, arrêt du 20 février 1969, CIJ, *Recueil*, 1969, p. 44.

sive *necessitatis* »<sup>71</sup>. Comme l'a écrit fort justement Prosper Weil, l'*opinio juris* serait en quelque sorte l'adjuvant qui permet de lire la pratique et de la traduire juridiquement<sup>72</sup>. Cet élément va réduire la création de la coutume internationale aux seules pratiques qui vont générer un sentiment d'obligation des États. Pour déterminer si la prohibition de la corruption peut être considérée comme vectrice d'obligations, il va falloir au préalable s'interroger sur la source de cette obligation, c'est-à-dire sur ce qui peut amener les États à considérer une règle comme étant le droit et à s'y conformer.

Une première école, volontariste, va considérer que la coutume, source de l'obligation, réside dans le consentement étatique. Ce faisant, elle va lier la formation de la coutume internationale à celle du traité international dont l'acceptation tacite est la règle<sup>73</sup> en vertu du principe du « *pacta sunt servanda* ». Une seconde école, objectiviste, va considérer que l'obligation trouve sa source dans les nécessités de la vie sociale ressenties par les États. La question de la corruption a pour avantage de permettre de se dispenser d'un quelconque positionnement doctrinal<sup>74</sup> puisque quelle que soit la source de cette *opinio juris* créatrice d'obligation, elle n'est pas de nature à remettre en cause la présence effective de l'élément subjectif. En effet, la volonté souveraine des États n'est plus à démontrer, notamment au regard des déclarations étatiques et surtout de la cristallisation conventionnelle assez récente de la lutte contre la corruption. D'un autre côté, la nécessité sociale de combattre la corruption ne fait, elle aussi, aucun doute, comme l'expriment les préambules des conventions<sup>75</sup>.

Cette analyse des éléments constitutifs de la coutume internationale vient démontrer que tant d'un point de vue objectif que subjectif, il n'est fait aucun obstacle à la reconnaissance d'une coutume internationale réprouvant la pratique de la corruption. En tant que sujet et acteur du droit international, l'État malgache se voit en conséquence soumis au respect de cette norme. Laquelle va générer des obligations qui se retrouveront exécutées dans le droit national.

---

<sup>71</sup> CIJ, *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt du 27 juin 1986, CIJ, *Recueil*, 1986, pp. 108-109.

<sup>72</sup> Prosper WEIL, *op. cit.*, p. 169.

<sup>73</sup> Benjamin Mulamba MBUYI, *op. cit.*, p. 39 – 40.

<sup>74</sup> Pierre-Marie Dupuy considère fort habilement que ces deux conceptions ne sont pas aussi dissociables que cela. Les mouvements du corps social international peuvent très bien être envisagés comme le résultat de l'opposition de la volonté souveraine des États. Pierre-Marie DUPUY, « L'unité de l'ordre juridique international », *Cours général de droit international public*, Recueil des cours de l'Académie de droit international, 2002, t. 297, p. 169.

<sup>75</sup> Yannick RADI, *op. cit.*, pp. 183 – 184.

## **2 : Une prise en compte conventionnelle progressive de la problématique de la corruption.**

Malgré la reconnaissance coutumière d'une prohibition de la corruption, son inscription dans le marbre conventionnel n'a pas été chose évidente et fut, comme souvent en matière de traité, le résultat d'un long processus diplomatique. Bien que la communauté internationale dans son ensemble condamnât la pratique de la corruption, les moyens mis en œuvre au niveau national pour la combattre n'étaient pas uniformes. La faute tout d'abord à des moyens octroyés à la politique de lutte bien différents selon que l'État soit riche ou pauvre. Il ne peut être attendu qu'un État en construction connaissant des défaillances institutionnelles et des crises politiques cycliques soit en mesure d'apporter à cette problématique une réponse identique à celle d'un État dont les ressources sont bien supérieures. Cela se couple parfois avec la priorité donnée à la conduite de politiques de lutte contre la corruption différentes selon le niveau de réprobation sociale. La corruption dans ce qu'elle a de plus pervers a tendance, parce qu'un enracinement suffisamment long peut devenir une norme tolérée, à être jugée détestable mais provisoirement pratique<sup>76</sup>. La réprobation n'en aura alors pas la même intensité et les moyens octroyés à la lutte seront tout autres. La faute en revient aussi à des systèmes juridiques différents qui complexifient la collaboration des services étatiques entre eux, notamment du fait de pratiques anticorruption parfois bien différentes. C'est le cas par exemple avec la question des cadeaux pour services rendus dans le continent africain qui sont souvent considérés comme une marque de respect, de politesse et de courtoisie alors que dans les pays nordiques, cette pratique est généralement réprouvée et considérée à juste titre ou non comme un pot-de-vin déguisé. La frontière séparant un cadeau anodin d'une infraction de corruption est une question de nuance que chaque État considère souverainement. La faute enfin à une pénalisation incomplète et non homogène. Les infractions de corruption ne sont pas prises en compte dans leur globalité et il se crée un panachage des pénalisations en fonction des législations nationales de chaque État dans ce domaine.

---

<sup>76</sup> Que cela soit pour accélérer le traitement administratif d'un dossier, obtenir un avantage par rapport à des concurrents lors d'un appel d'offre public etc. Elle est d'autant plus ancrée dans les mœurs que l'application du droit n'est pas assurée convenablement.

La mise en place d'une politique internationale de lutte contre la corruption a aussi été longtemps limitée par la question de l'entraide internationale. L'absence d'un cadre précis de collaboration des services nationaux de lutte contre la corruption (bien souvent la police et la justice) a rendu difficiles les échanges de renseignements. Et l'aisance avec laquelle les fruits de la corruption font fi des frontières rend la voie diplomatique classique obsolète.

L'historique de la création d'un cadre conventionnel relatif à la lutte contre la corruption permet de mieux comprendre les dynamiques qui ont poussé la communauté internationale à se saisir de ce sujet. Les points évoqués précédemment rendaient la lutte mondiale contre la corruption trop hétérogène pour être efficace compte tenu du caractère polymorphe, mutant et transnational du phénomène corruptif. La nécessité d'un cadre conventionnel prohibant la pratique de la corruption ne pouvait plus être occultée. Encore fallait-il que les États y trouvent un intérêt suffisamment grand pour se pencher sur le problème. C'est pourquoi, dans un souci de facilitation, la conventionnalisation de la problématique de la corruption a d'abord vu le jour dans un cadre régional. *La Convention interaméricaine contre la corruption*<sup>77</sup> adoptée le 29 mars 1996 et entrée en vigueur le 3 juin 1997 est ainsi souvent reconnue comme le premier instrument régional de lutte contre la corruption. Cette convention résulte de la volonté de lutter contre l'internationalisation de la criminalité<sup>78</sup> et encourage les États parties à collaborer, notamment en ce qui concerne l'extradition d'individus accusés d'acte de corruption ainsi qu'à la pénalisation d'infractions assimilées à de la corruption. Ce n'est pourtant qu'avec la prise en compte de la corruption par l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) et la création de la « *Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales* »<sup>79</sup> adoptée le 13 mai 1997 que la prise en compte de la lutte contre la corruption au niveau international a connu un premier acte retentissant, prémice d'une universalisation de cette problématique. Cette convention est en effet remarquable, moins dans ses dispositions, certes, pour certaines novatrices, que dans son cadre d'adoption, celui de l'OCDE, Organisation internationale d'études économiques regroupant pour la plupart des pays développés. Ces derniers sont des acteurs principaux de

---

<sup>77</sup> Organisation des États américains, *Convention interaméricaine contre la corruption*, Caracas, 29 mars 1996. [<http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html>]

<sup>78</sup> Radouane BNOU-NOUCAIR, *La lutte mondiale contre la corruption : De l'empire romain à l'ère de la mondialisation*, L'Harmattan, 2007, pp. 123 – 124.

<sup>79</sup> Le titre de cette convention mérite une précision. Bien qu'il soit fait mention à l'OCDE dans son titre, il ne s'agit pas d'un acte juridique de l'OCDE en tant que tel mais bel et bien d'un traité international à part entière.

la communauté internationale présents sur de nombreux continents (Amérique du Nord et du Sud, Europe, Asie, Océanie). La répartition territoriale des États parties à cette convention est le premier signe d'une universalisation. Le fait qu'elle ne porte que sur une infraction de corruption bien particulière, la corruption active d'agent public étranger, vient cependant limiter son caractère généraliste. Cette convention trouve son origine non pas dans une prise de conscience commune de la communauté internationale, mais comme cela est souvent le cas dans une initiative d'un État (ou groupement d'État) qui y trouve un intérêt particulier. Cette théorie des relations internationales est défendue par des auteurs qui vont jusqu'à considérer que ce sont l'intérêt des États les plus puissants qui décident de l'existence des textes internationaux<sup>80</sup>. Si ces intérêts peuvent très bien s'avérer *in fine* une avancée pour le droit international, l'initiative n'en aura été que le catalyseur, l'élément déclencheur permettant la cristallisation d'une volonté commune. En l'espèce, il faut y voir une volonté des États-Unis d'uniformiser, le droit en vigueur dans les États membres de l'OCDE en ce qui concerne la corruption dans les transactions commerciales internationales<sup>81</sup> par rapport au sien qui depuis 1977 et le « *Foreign Corrupt Practices Act* » prévoyait une réponse pénale adaptée. Il y avait en la matière une distorsion de concurrence, comme l'ont relevé à l'époque les milieux d'affaires américains<sup>82</sup>, étant donné que les autres États ne prévoyaient de réponse pénale que pour les cas de corruption d'agents nationaux<sup>83</sup>. Le versement de pots-de-vin à des agents publics étrangers était pour ainsi dire toléré puisqu'il permettait en quelque sorte d'équilibrer la balance commerciale des États en octroyant un avantage à leurs entreprises. Ces commissions frauduleuses étaient considérées comme des dépenses inhérentes à l'obtention du contrat et intégrées dans les charges déductibles<sup>84</sup>. Cette convention a été une inspiration pour d'autres qui sont venus la compléter et finaliser la création d'un véritable cadre conventionnel de lutte contre la corruption. En ce qui concerne le continent européen, on pourra citer à ce titre la « *Convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des*

---

<sup>80</sup> Hans MORGENTHAU, *Positivism, Functionalism, and International Law*, American Society of International Law, 1940, p. 260.

<sup>81</sup> Philippe FONTANA, « La Convention OCDE », *Revue française des Finances publiques*, 2000, n° 69, pp. 121 – 122.

<sup>82</sup> Enery QUINONES, « L'évolution du droit international en matière de corruption : la convention de l'OCDE », *Annuaire français de droit international*, 2003, vol. 49, pp. 564 – 565.

<sup>83</sup> Paraskevi NASTOU, « L'évaluation des parties à la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales : un mécanisme institutionnel de suivi au service de l'harmonisation des législations et pratiques nationales », *La corruption et le droit international*, Daniel DORMOY (dir.), Bruylant, 2010, pp. 7 – 9.

<sup>84</sup> Philippe FONTANA, *op. cit.*, pp. 121 – 122.

*fonctionnaires des États membres de l'Union européenne* » du 26 mai 1997 ainsi que les instruments conventionnels du Conseil de l'Europe que sont la « *Convention pénale sur la corruption* » et la « *Convention civile sur la corruption* » respectivement du 27 janvier 1999 et du 4 novembre 1999.

Madagascar, n'étant membre ni de l'OCDE ni de l'Union européenne, n'était donc pas engagé par les dispositions contenues dans ces conventions. Il faudra attendre la prise en compte de la corruption par l'Union africaine pour voir apparaître une convention applicable à l'État malgache puisque ratifiée par ses organes. La « *Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption* »<sup>85</sup> (Convention de l'UA) du 11 juillet 2003 s'inspire de la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples* qui ne fait pas mention de la corruption mais consacre des principes qui ne sauraient être respectés dans un contexte de corruption généralisée, tant cette dernière est capable de s'affranchir de la barrière du droit et de pervertir le fonctionnement ordinaire des institutions et de l'État de droit. Elle fait suite à un long travail diplomatique entrepris à partir de 1998 et à la mention de la lutte contre la corruption exprimée pour la première fois lors d'une session d'assemblée de chefs d'États et de gouvernement à Ouagadougou. Une résolution avait alors été adoptée demandant au secrétariat général, en coopération avec la *Commission africaine des droits de l'homme et des peuples*, de réunir des experts<sup>86</sup> dans le but de rédiger une convention internationale. Cette convention de l'UA est ambitieuse à plus d'un titre. Tout d'abord, elle constitue une innovation remarquable pour le continent africain qui jusqu'alors ne possédait pas de cadre conventionnel consacré à la corruption et laissait les États seuls mener le combat contre celle-ci. Enfin, les disparités entre États en termes de richesses et de compétences des élites, couplées à des conceptions des systèmes juridiques parfois différentes et des pratiques administratives et culturelles parfois distinctes, ont confirmé l'ambitieux ouvrage de l'Union africaine qui a su intégrer cette diversité dans un traité à caractère normatif. Cette convention a été ratifiée par Madagascar le 11 août 2004 après un contrôle de constitutionnalité exercé par la Haute Cour Constitutionnelle<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> Union africaine, *Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption*, Maputo, 11 juillet 2003.

<sup>86</sup> En sus des experts, des groupes de la société civile dont l'organisation non gouvernementale Transparency International ont participé à ces réunions qui se sont déroulées en novembre 2001 et en septembre 2002 à Addis-Abeba.

<sup>87</sup> Madagascar, HCC, 11 août 2004, 18-HCC/D1, *Décision relative à la loi n°2004-018 autorisant la ratification de la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption par Madagascar*.



En supplément de la convention de l'UA, Madagascar a aussi ratifié le 25 juillet 2007 le « Protocole contre la corruption de la Communauté de Développement d'Afrique australe »<sup>88</sup> (Protocole de la SADC, *Southern African Development Community*) qui est un instrument régional de lutte contre la corruption. Ce protocole est fortement inspiré par les travaux préalables à la convention de l'OCDE et incrimine l'infraction de corruption d'agent public étranger<sup>89</sup>. Cette énième convention régionale met en exergue la multiplication, à la fin des années 1990 et au début des années 2000, des initiatives conventionnelles dédiées à la lutte contre la corruption. Cette dernière est bel est bien devenue une préoccupation universelle de la communauté internationale. Comment expliquer cet emballement à la fois diplomatique et conventionnel ? Sans doute par la création d'un cercle vertueux. Il serait en effet difficilement justifiable de considérer la corruption comme un comportement ordinaire tant sa réprobation en appelle à la morale. Parce que la convention de l'OCDE a eu un impact retentissant puisqu'elle concernait la plupart des pays riches - et ce malgré son objet qui ne portait que sur une seule infraction de corruption, les autres organisations régionales et leurs États membres ne pouvaient s'abstenir d'adopter à leur tour un arsenal de lutte contre la corruption. Il aurait été malvenu diplomatiquement de ne pas le faire.

Aussi importante soit la Convention de l'UA ou encore le protocole de la SADC, ces instruments n'en demeurent pas moins sans portée universelle. Il est cependant pertinent de remarquer que l'ensemble des conventions régionales forme un arsenal juridique assez homogène tant plusieurs de leurs dispositions sont communes et le nombre d'États concernés par au moins une convention régionale de lutte contre la corruption assez conséquent, ce qui illustre la répartition mondiale des États parties à l'une ou l'autre d'entre ces conventions. L'universalité, quant à elle, était donc bien réelle malgré l'absence d'une convention universelle. Dans ce contexte, l'apparition d'une convention à portée universelle ne présentait pas des complications insurmontables : ce projet a ainsi pu voir le jour sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies. Après un premier traitement de la corruption dans le cadre spécifique de la « *Convention des Nations Unies contre le crime organisé transnational* »<sup>90</sup>, la « *Convention des Nations Unies contre la corruption* »<sup>91</sup> du 31 octobre

---

<sup>88</sup> Adopté le 14 août 2001 et entré en vigueur le 6 juillet 2005.

<sup>89</sup> BANQUE DE DEVELOPPEMENT AFRICAINE, OCDE, *Inventaire des lois, politiques et pratiques pour l'intégrité dans les affaires de lutte contre la corruption dans vingt pays africains – Initiative conjointe OCDE/BAD pour l'intégrité dans les affaires de lutte contre la corruption en Afrique*, p. 30.

<sup>90</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre le crime organisé transnational*, U.N. Doc. A/RES/55/25, Palerme, 15 nov. 2000.

<sup>91</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003.

2003 est venue s'inscrire comme le premier traité international de portée universelle spécifiquement consacré à la problématique de la corruption. Cette convention est unique par sa couverture géographique mondiale et par l'étendue et le caractère détaillé de ses dispositions<sup>92</sup>.

Cette ultime convention, ratifiée le 19 août 2004<sup>93</sup> par Madagascar, est la preuve que le droit international s'est entièrement saisi de la problématique de la corruption. L'État malgache, en tant que sujet primaire du droit international, va se voir alors pleinement engagé par les diverses conventions internationales ratifiées qui vont être attachées à son droit positif. En découlera la création d'une obligation juridique de respect des dispositions des traités (*pacta sunt servanda*) dans le but de voir la législation nationale s'harmoniser avec celles des autres États et permettre une collaboration interétatique efficace ainsi qu'une lutte contre la corruption effective tant nationalement qu'internationalement.

#### **B : Les principales dispositions du cadre conventionnel de lutte contre la corruption.**

Bien que le droit international de la lutte contre la corruption soit composé de l'ensemble des conventions internationales et des coutumes internationales s'y rapportant, il ne convient pas de tendre à l'exhaustivité. Parce que seules quelques conventions sont applicables à Madagascar car ratifiées, il est plus judicieux de concentrer l'analyse sur celles-ci. D'abord car elles concernent directement le domaine présentement étudié et ensuite car elles synthétisent suffisamment bien l'état du droit international sur la question. Comme abordé précédemment, les principales dispositions des conventions sont, à quelques détails près, communes entre elles. C'est pourquoi, une limitation aux seules conventions de l'Union africaine et des Nations Unies est pertinente.

L'intérêt premier d'une convention internationale consacrée à la lutte contre la corruption est d'apporter une réponse commune à ce fléau. Pour ce faire, elle doit avant tout donner une définition universelle de ce qu'est une infraction de corruption et en prévoir la pénalisation aux niveaux nationaux afin de limiter la diversité des réponses pénales qui est

---

<sup>92</sup> Gillian DELL, *Les conventions contre la corruption en Afrique : que peut faire la société civile pour qu'elles fonctionnent*, Transparency International, 2006, pp. 25 -26.

<sup>93</sup> Madagascar, *Loi n° 2004-017 autorisant la ratification de la Convention des Nations Unies contre la Corruption par Madagascar*, 19 août 2004.

propice au développement d'une corruption transfrontalière. Ensuite, elle doit organiser l'entraide et la coopération par la création de mécanismes internationaux adéquats.

### **1 : L'élément central des conventions de lutte contre la corruption : la pénalisation des infractions de corruption.**

L'aspect le plus remarquable des conventions de l'Union africaine et des Nations Unies sur la lutte contre la corruption réside dans leur volet punitif. Au-delà de la simple internationalisation de la lutte contre la corruption, ces conventions comprennent une incrimination de plusieurs infractions de corruption ou d'infractions assimilées à des infractions de corruption laissant aux États la charge de transposer ces dispositions dans leur droit positif. Cette avancée majeure ne saurait être concrétisée sans une définition commune des infractions de corruption dont l'objectif est d'aboutir à une homogénéisation du droit pénal entre les États parties. Afin de dissiper toutes les difficultés d'ordre terminologique, les deux conventions comprennent des définitions de certains de leurs termes. C'est le cas de l'article 2 de la convention de l'ONU intitulé fort justement « terminologie » et de l'article 1<sup>er</sup> de la convention de l'UA. Cette terminologie n'est cependant pas exhaustive et laisse dans de nombreux domaines toute liberté aux États d'interpréter le contenu des conventions. Cela sera le cas par exemple avec la notion d' « avantages indus ». Les deux conventions vont aussi se distinguer par le contenu de leurs mesures punitives. Bien qu'elles contiennent de nombreuses dispositions communes, quelques-unes d'entre elles sont exclusives.

La convention de l'UA ainsi que celle de l'ONU font la part belle à un statut bien spécifique : celui d'agent public. Il se définit selon la convention de l'ONU comme « *toute personne qui détient un mandat législatif, exécutif, administratif ou judiciaire d'un État Partie, qu'elle ait été nommée ou élue, à titre permanent ou temporaire, qu'elle soit rémunérée ou non rémunérée, et quel que soit son niveau hiérarchique;* »<sup>94</sup> ainsi que « *toute autre personne qui exerce une fonction publique, y compris pour un organisme public ou une entreprise publique, ou qui fournit un service public, tels que ces termes sont définis dans le droit interne de l'État Partie et appliqués dans la branche pertinente du droit de cet État* »<sup>95</sup> et « *toute autre personne définie comme "agent public" dans le droit interne d'un État Partie* ». La convention de l'ONU contient néanmoins une ambiguïté quant à la

---

<sup>94</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 2.

<sup>95</sup> *Idem*.

définition de l'agent public et à l'interprétation possible de l'article 2. Il n'y a en effet pas d'obligation de modifier la définition nationale de l'agent public. L'article 2 (a) (ii) et 2 (a) (iii) laissant la définition de l'agent public national au droit pénal national de chaque État<sup>96</sup> avec le risque de voir coexister différentes interprétations de cette notion. La convention de l'UA est plus laconique et laisse une place plus importante à l'interprétation en disposant simplement que l'agent public est « *tout fonctionnaire ou employé de l'État ou de ses institutions, y compris ceux qui ont été sélectionnés, nommés ou élus pour entreprendre des activités ou exercer des fonctions au nom ou au service de l'État, à tout niveau de sa hiérarchie* »<sup>97</sup>. Cette large définition de l'agent public doit permettre une prise en compte extensive de la notion dans le souci d'englober le plus d'individus possible et de les soumettre aux incriminations nouvellement créées. Se retrouvent ainsi considérés comme tels les dépositaires d'un mandat électif quelconque, les individus chargés d'une mission de service public et les individus nommés à des postes honorifiques même non rémunérés.

Cet agent public se voit spécifiquement concerné par plusieurs articles des conventions susnommées. Se retrouve ainsi l'obligation d'incriminer la corruption active et passive des agents publics nationaux<sup>98</sup>, c'est-à-dire le fait « *de promettre, d'offrir ou d'accorder à un agent public, directement ou indirectement, un avantage indu, pour lui-même ou pour une autre personne ou entité, afin qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions officielles* »<sup>99</sup> ou alors pour l'agent public de l'accepter. Il y a ici mesure à constater une prise en compte de la corruption passive et donc une évolution par rapport à la convention de l'OCDE qui ne considérait que la corruption active. Le corrupteur et le corrompu sont mis juridiquement sur un pied d'égalité. De plus, la corruption ne s'envisage pas que de manière directe mais aussi indirecte. L'omission dans le but d'octroyer un possible avantage est là aussi considérée comme une infraction pénale. Si l'agent public national est une cible des dispositions des conventions, l'agent public étranger ainsi que le fonctionnaire des organisations publiques internationales ne sont pas oubliés. La convention de l'UA ne fait pas la distinction en associant l'agent public national à « *toute autre personne* ». Cette formulation récurrente vise à élargir très

---

<sup>96</sup> Philip FITZGERALD, *Les dispositifs juridiques internationaux de lutte contre la corruption des agents publics étrangers*, Université du Sud Toulon-Var, 2011, p. 74 – 75.

<sup>97</sup> Union africaine, *Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption*, Maputo, 11 juillet 2003, art. 1.

<sup>98</sup> *Idem*, art. 4§1.a, 4§1.b, 4§1.c.

<sup>99</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 15.

fortement le champ d'application de l'incrimination de corruption d'agents publics si bien que la corruption est considérée indistinctement comme la chose du secteur public et du secteur privé. En soi : la société. La convention de l'ONU, en plus de prévoir l'incrimination de la corruption d'agents publics étrangers<sup>100</sup>, étend la pénalisation à la corruption de fonctionnaires d'organisations publiques internationales<sup>101</sup>. Une nuance est à remarquer : si l'incrimination est impérative en cas de sollicitation corruptive d'un agent public étranger, elle est seulement facultative en ce qui concerne l'infraction commise par le fonctionnaire corrupteur ou corrompu. Cette différence de traitement peut s'expliquer par la «*game theory*»<sup>102</sup><sup>103</sup> où les anciennes pratiques étatiques faisaient de la corruption d'agents publics étrangers une méthode fortement profitable d'obtention de marchés publics à l'étranger<sup>104</sup>. Elle peut aussi très bien se justifier par la complexité de l'incrimination des activités d'un agent public étranger tant il est alors question de droit et de régime d'immunité de la fonction publique ainsi que de conflit de juridiction<sup>105</sup>.

L'agent public va se voir en outre associé à une série d'infractions assimilée à des infractions de corruption. La première concerne la pénalisation de l'enrichissement illicite d'un agent public. Si cette obligation a une force obligatoire en ce qui concerne la convention de l'UA<sup>106</sup>, c'est sous réserve des lois nationales<sup>107</sup>. Elle est aussi seulement facultative selon la convention de l'ONU<sup>108</sup>. La présence d'une telle liberté laissée aux États tient au fait que l'enrichissement illicite est une infraction difficile à prendre en compte de manière uniforme

---

<sup>100</sup> *Idem*, art. 16.

<sup>101</sup> *Id.*

<sup>102</sup> Il s'agit d'une approche mathématique applicable entre autres aux relations internationales. Elle étudie les situations et les choix d'un protagoniste. Lesquels auront des conséquences. Le comportement des États peut parfois se comprendre selon cette théorie en fonction de ce qu'ils ont à gagner ou à perdre.

<sup>103</sup> Tom GINSBURG, Richard H. MCADAMS, « Adjudicating in Anarchy: An Expressive Theory of International Dispute Resolution », *William and Mary law review*, vol. 45, 2004, p. 1235.

<sup>104</sup> Ugo DRAETTA, « La lutte contre la corruption des fonctionnaires publics étrangers: premières observations sur les examens de la phase 2 au titre de la Convention OCDE », *Revue de droit des affaires internationales*, 2005, n° 1, p. 99.

<sup>105</sup> Lucinda A. LOW, « The United Nations convention against corruption: the globalisation of anticorruption standards », Conférence, *The awakening giant of anticorruption enforcement*, London, 4 – 5 Mai 2006, p.8.

<sup>106</sup> Union africaine, *Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption*, Maputo, 11 juillet 2003, art. 4§1(g).

<sup>107</sup> *Idem*, art. 8 : « Sous réserve des dispositions de leurs lois nationales, les États parties s'engagent à adopter les mesures nécessaires pour définir l'enrichissement illicite comme infraction, en vertu de leurs lois nationales ».

<sup>108</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 20 : « Sous réserve de sa constitution et des principes fondamentaux de son système juridique, chaque État Partie envisage d'adopter les mesures législatives et autres nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale, lorsque l'acte a été commis intentionnellement, à l'enrichissement illicite, c'est-à-dire une augmentation substantielle du patrimoine d'un agent public que celui-ci ne peut raisonnablement justifier par rapport à ses revenus légitimes »

dans tous les États en raison des systèmes juridiques et judiciaires parfois bien différents. Le principal souci se situe dans la charge de la preuve. Il peut être en effet attentatoire à certaines libertés individuelles, comme la présomption d'innocence, de démontrer la présence effective et réelle d'un enrichissement illicite notamment par une inversion de la charge de la preuve. La partie poursuivante n'est pas tenue de démontrer que la richesse dépasse les revenus ou que le surplus découle de la corruption<sup>109</sup>. Dans ce genre de cas, l'obstacle à la reconnaissance de cette infraction est souvent de nature constitutionnelle avec le respect de ses grands principes. Si cette opportunité laissée aux États de se saisir du problème va dans le sens d'une recherche de consensus, c'est au détriment d'une homogénéisation du droit pénal.

L'agent public est aussi concerné par l'infraction de soustraction, de détournement et autre usage illicite de biens. Cette incrimination est impérative pour les deux conventions. On retrouve cette infraction dans les articles 17 de la convention de l'ONU et 4 (1) (d) de la convention de l'UA. La convention de l'ONU renvoie à une utilisation illégale d'un bien alors que la convention de l'UA spécifie un peu différemment le détournement de biens en ne faisant pas référence à un acte illégal mais à l'utilisation des biens « *à des fins n'ayant aucun rapport avec celles auxquelles ils sont destinés* ». La convention régionale semble donc ici plus sévère car elle ne nécessite pas un manquement à la règle de droit bien qu'elle laisse une part plus importante à l'interprétation. Cela peut s'expliquer par une pratique de ce détournement de biens fortement usitée sur le continent africain. L'abus de fonction d'un agent public fait aussi partie des infractions de corruption. Il se caractérise par le fait « *d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir dans l'exercice de ses fonctions un acte en violation des lois dans le but d'obtenir un avantage* » pour soi ou autrui<sup>110</sup>. C'est par exemple le cas d'un fonctionnaire pratiquant un acte réservé à son seul supérieur hiérarchique. Ici encore, la convention de l'UA préfère utiliser les termes « *acte ou d'omission contraire aux exigences de la fonction* »<sup>111</sup> au détriment d'une référence à l'aspect légal. Une nouvelle fois, la convention de l'ONU est ici bien plus timide que celle de l'UA en ce qui concerne l'agent public en engageant les États à seulement envisager l'incrimination de cette

---

<sup>109</sup> Transparency International, *Rapport mondial sur la corruption 2004 – Thème spécial : la corruption politique*, Khartala, 2004, pp. 137 – 138.

<sup>110</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 19.

<sup>111</sup> Union africaine, *Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption*, Maputo, 11 juillet 2003, art. 4§1(e)

infraction. Les explications données précédemment semblent là encore être pertinentes pour expliquer cette timidité.

L'agent public n'est pas le seul à se voir spécifiquement mentionné par les conventions de lutte contre la corruption. La corruption dans le secteur privé est elle aussi précisément évoquée dans deux infractions. C'est ainsi que la convention de l'UA condamne l'abus de fonction d'une personne occupant un poste de responsabilité ou non dans le secteur privé<sup>112</sup> au même titre que l'abus de fonction d'un agent public susmentionné. Comme la convention de l'ONU mentionne l'infraction de corruption passive et active d'un décisionnaire du secteur privé dans son article 21 si « *les actes [aient] été commis intentionnellement dans le cadre d'activités économiques, financières ou commerciales* ». Cette prise en compte de la corruption dans le secteur privé est une réelle avancée car il est trop facilement admis que la corruption s'exercerait en priorité dans le secteur public, bien que la corruption au sein du secteur privé n'en soit pas moins dommageable pour l'État dont l'économie est déstabilisée par des atteintes fâcheuses aux règles de la concurrence. Les rapports parfois troubles qu'entretiennent le monde politique et les grands groupes du secteur privé, singulièrement en matière de financement des partis politiques, font aussi du secteur privé une cible privilégiée pour les politiques publiques de lutte contre la corruption. C'est pour cela qu'il est navrant de constater encore une fois que la convention de l'ONU rende cette incrimination purement facultative.

Enfin, les conventions assimilent certaines autres infractions à des infractions de corruption. C'est le cas du trafic d'influence (facultatif pour la convention de l'ONU, impératif pour la convention de l'UA) qui consiste selon les textes des traités « *au fait de promettre, d'offrir ou d'accorder à un agent public ou à toute autre personne, directement ou indirectement, un avantage indu afin que ledit agent ou ladite personne abuse de son influence réelle ou supposée en vue d'obtenir d'une administration ou d'une autorité publique de l'État Partie un avantage indu pour l'instigateur initial de l'acte ou pour toute autre personne* »<sup>113</sup>. Que l'influence ait été déterminante ou réellement exercée pour obtenir le résultat escompté importe peu, selon la convention de l'UA. Cette disposition est assurément une barrière contre les pratiques népotiques<sup>114</sup> parfois bien ancrées dans la

---

<sup>112</sup> *Idem.*

<sup>113</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 18.

<sup>114</sup> Aider sa famille ou son clan est sociologiquement considéré comme un véritable devoir qui dépasse le respect des règles juridiques en vigueur. Le manquement à cette obligation peut avoir des conséquences

société malgache. Le blanchiment des produits de la corruption se voit associé à des infractions de corruption au même titre que le trafic d'influence et une définition assez large en est esquissée. Est considéré comme blanchiment des produits de la corruption le fait de convertir, transférer ou céder un bien que l'on sait être produit d'une infraction de corruption ou assimilé dans l'objectif de dissimuler et de cacher l'origine frauduleuse du bien. De même le fait de déguiser ou de dissimuler « *la vraie nature, source, situation, disposition, mouvement ou propriété ou droits concernant la propriété qui est le produit d'actes de corruption ou d'infractions assimilées* »<sup>115</sup> est constitutif selon les conventions d'une infraction de corruption. S'ajoute à cette définition le fait d'acquérir, d'utiliser ou de posséder un bien dont il est su, au moment où il est reçu, qu'il est le produit de la corruption. Cette infraction spécifique ne va cependant pas avoir la même valeur selon la convention de l'ONU ou celle de l'UA. Dans le premier cas, l'incrimination est facultative, dans le second elle est impérative. Par contre, les deux conventions se rejoignent quand elles disposent que l'infraction doit être caractérisée par une connaissance de son origine illicite au moment de la réception du produit de la corruption. Cette précision qui peut sembler de bon sens a un aspect plus pervers puisque la connaissance postérieure de l'origine illicite du bien n'est pas considérée comme une infraction de blanchiment ce qui joue en faveur de la dissimulation des pratiques corruptrices. La collusion des intérêts de l'individu souhaitant acquérir un bien et du vendeur le blanchissant vont ainsi dans le sens d'une opacité des opérations de cessions.

Les dernières infractions de corruption selon les termes des conventions sont le recel des produits de la corruption, l'assistance et l'encouragement à commettre une infraction de corruption ainsi que l'entrave à la justice en matière d'affaires liées à des infractions de corruption. La convention de l'ONU incrimine ces infractions respectivement dans ses articles 24, 27 et 25. La prise en compte de l'entrave au bon fonctionnement de la justice est assez originale pour être signalée. L'article 27 se rapproche très fortement de la définition classique de la corruption d'agents publics nationaux mais diffère en ce qu'il s'applique dans un cas bien précis de buts poursuivis, comme celui d'entraver le bon déroulement de la justice par des promesses, des intimidations, des avantages etc. afin d'obtenir un faux témoignage ou empêcher la mise à disposition de preuves ou bien encore de modifier,

---

sociales élevées pour l'individu ne s'y pliant pas qui sera alors considéré par son clan comme un félon et par le reste de la société comme un imbécile qui n'a pas su profiter des largesses du système. Cette mentalité et ce discours se doivent d'être déconstruits par la prévention et l'éducation. Le droit étant là pour fixer une nouvelle pratique intègre.

<sup>115</sup> Union africaine, *Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption*, Maputo, 11 juillet 2003, art. 6(b).



comme dans l'abus de fonction, l'exercice des devoirs et charges d'un fonctionnaire de la justice au sens large. Le point singulier est que cette incrimination concerne aussi la corruption active d'un civil sans envisager une corruption passive dans le but probable d'encourager la dénonciation des actes de corruption. La convention de l'UA, quant à elle, n'incrimine que la participation en tant qu'auteur ou coauteur ou encore complice à la commission ou à la tentative de tout acte de corruption dans son article 4 (1) (i). Cependant, il est possible de considérer qu'elle prenait déjà en compte le recel des produits de la corruption dans ses dispositions consacrées au blanchiment des produits de la corruption<sup>116</sup>.

La convention de l'ONU se distingue de sa consœur en ce qu'elle prévoit spécifiquement le cas des personnes morales coupables d'infractions de corruption. L'article 26 dans son premier alinéa annonce cela très clairement : « *Chaque État Partie adopte les mesures nécessaires, conformément à ses principes juridiques, pour établir la responsabilité des personnes morales qui participent aux infractions établies conformément à la présente Convention* »<sup>117</sup>. Ce point est une avancée certaine pour le droit international de la lutte contre la corruption. D'autant plus que la responsabilité des personnes morales est « *sans préjudice de la responsabilité pénale des personnes physiques qui ont commis les infractions* »<sup>118</sup>. Cela signifie d'une part qu'agir pour le compte d'une personne physique n'exonère en rien de sa propre responsabilité dans la commission d'infraction de corruption, et d'autre part, inversement, qu'une personne morale peut voir sa responsabilité engagée par les manquements de ses employés, gestionnaires ou décisionnaires. Cette double responsabilité à indéniablement des vertus dissuasives.

En dernier lieu, ces deux conventions s'intéressent à la compétence des États quant aux infractions de corruption ou assimilées. Il ressort des dispositions des conventions que les États sont compétents pour reconnaître les infractions de corruption qui se sont déroulées sur leur territoire national (*lorsque l'infraction est commise sur son territoire*<sup>119</sup>) que ce soit en « *totalité ou en partie* »<sup>120</sup>. Il n'y a donc pas lieu de déterminer s'il existe une infraction principale du moment qu'une infraction s'est déroulée sur le territoire national. Mais l'État peut aussi être compétent si l'infraction s'est déroulée en dehors de ses frontières dans le cas

---

<sup>116</sup> *Idem*, art. 6.

<sup>117</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 26.

<sup>118</sup> *Idem*.

<sup>119</sup> *Idem*, art. 42.

<sup>120</sup> Union africaine, *Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption*, Maputo, 11 juillet 2003, art. 13(1)(a).

où l'infraction « affecte du point de vue de l'État partie, ses intérêts vitaux, ou lorsque les conséquences ou les effets délétères et nuisibles de ces infractions ont un impact sur cet État partie »<sup>121</sup> ou bien si l'infraction est commise en dehors du territoire national dans le but de commettre une infraction sur le territoire national<sup>122</sup>. Un État peut aussi se déclarer compétent en fonction de la nature de l'auteur ou de la victime d'une infraction de corruption. Ainsi la compétence de l'État est reconnue lorsque l'auteur de l'infraction est un de ses ressortissants ou s'il réside habituellement sur son territoire national<sup>123</sup>. Elle l'est aussi si l'infraction a été commise à l'encontre d'un de ses ressortissants et cela même en dehors de ses frontières nationales<sup>124</sup>. Soucieuse du risque de double poursuite pénale, la convention de l'UA spécifie que cette dernière est prohibée<sup>125</sup>. Cette compétence étendue des États reconnue par les deux conventions est rendue absolument nécessaire par la nature transnationale est polymorphe du phénomène corruptif. L'objectif recherché est que les auteurs d'infractions de corruption ne puissent connaître d'impunité du fait de la souveraineté étatique. En étant compétent dès que ses intérêts sont touchés, Madagascar (en tant qu'État partie) a désormais les moyens de sa lutte. À la condition expresse toutefois que fonctionnent les accords de coopération interétatique et d'extradition.

## **2 : Prévention, entraide et mécanismes de suivi dans les conventions de lutte contre la corruption.**

Les conventions de lutte contre la corruption de l'ONU et de l'UA ne sauraient se résumer à leurs seuls aspects punitifs. La lutte contre la corruption s'inscrit dans un cadre bien plus général et doit se doter d'instruments de prévention à l'échelle nationale mais aussi de mécanismes internationaux d'entraide et de coopération. C'est uniquement dans la prise

---

<sup>121</sup>*Idem*, art. 13(1)(c).

<sup>122</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 42(2)(c) : « Lorsque l'infraction est l'une de celles établies conformément à l'alinéa b) ii) du paragraphe 1 de l'article 23 de la présente Convention et est commise hors de son territoire en vue de la commission, sur son territoire, d'une infraction établie conformément aux alinéas a) i) ou ii) ou b) i) du paragraphe 1 de l'article 23 de la présente Convention ».

<sup>123</sup>*Idem*, art. 42(2)(b).

<sup>124</sup>*Id.*, art. 42(2)(a).

<sup>125</sup> Union africaine, *Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption*, Maputo, 11 juillet 2003, art. 13(3) : « Nonobstant les dispositions du paragraphe 1 du présent article, nul ne peut être poursuivi deux fois pour la même infraction ».

en compte globale de l'ensemble des stipulations des traités qu'une homogénéisation de la lutte à l'échelle mondiale pourra voir le jour.

La prévention de la corruption peut être envisagée sous des angles bien différents et donc prendre de multiples formes. Les conventions de l'UA et de l'ONU ont cherché l'exhaustivité en la matière tant la problématique de la corruption le nécessite. La corruption s'imisce dans toutes les strates de la société et pervertit le corps social, les institutions et l'individu. Seule une approche globale de la lutte semble être en mesure de la faire reculer à défaut de l'éradiquer entièrement. Il est assurément dans la nature de certains individus d'être tentés d'enfreindre le droit pour en tirer avantage. C'est pourquoi, en plus d'éduquer et d'informer les populations, la prévention consiste à se doter d'instruments et d'infrastructures anticorruption.

En premier lieu, l'éducation des populations au sens large est une condition *sine qua non* à la réussite de la lutte contre la corruption. La compréhension de la nécessité de la lutte va d'une part bouleverser les comportements corruptifs et d'autre part faciliter l'acceptation de nouvelles normes plus ou moins contraignantes. C'est donc une véritable déconstruction des mentalités corruptrices qui est le préalable nécessaire à l'éveil d'une conscience visant à l'intégrité. C'est dans ce but que la convention de l'ONU dans son article 13 et celle de l'UA dans son article 5(8) invitent les États à « *sensibiliser le public à l'existence, aux causes et à la gravité de la corruption et à la menace que celle-ci représente* »<sup>126</sup>. La convention de l'UA va jusqu'à prendre comme exemple la sensibilisation des médias et le contenu des programmes scolaires « *pour créer un environnement propice au respect de l'éthique* ». Cela passe bien souvent par une politique active d'information du public. Se distingue alors l'accès à l'information de l'information fournie. L'accès à l'information étant la faculté du public d'obtenir les renseignements qu'il recherche. L'opacité étant le terreau fertile de la corruption, les conventions encouragent les États à adopter « *des procédures ou des règlements permettant aux usagers d'obtenir, s'il y a lieu, des informations sur l'organisation, le fonctionnement et les processus décisionnels de l'administration publique* »<sup>127</sup>. Pour ce faire, il y a lieu le cas échéant de réviser les procédures administratives concernées<sup>128</sup> et d'éditer des rapports périodiques sur les risques de corruption dans le

---

<sup>126</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 13.

<sup>127</sup> *Idem*, art. 10(a).

<sup>128</sup> *Id.*, art. 10(b).

secteur public<sup>129</sup>. L'information fournie est, quant à elle, celle utilisée par l'État ou toute autre entité adéquate pour sensibiliser le public à la problématique de la corruption. Ce point est à rapprocher de la politique d'éducation des populations, puisque l'éducation passe souvent par l'information. La convention de l'ONU, dans ce cas précis, invite les États parties à «*respecter, promouvoir et protéger la liberté de rechercher, de recevoir, de publier et de diffuser des informations concernant la corruption* »<sup>130</sup>, cela dans le respect du droit et de l'ordre public. Ce droit à l'information appelle nécessairement la participation de la société civile parce qu'elle est une des premières concernées par le fléau de la corruption et que la lutte ne saurait être seulement verticale. Cela implique que la transparence, tout comme la participation du public, doit être un principe moteur du processus décisionnel que ce soit directement ou indirectement<sup>131</sup>. La société civile, en tant que lanceur d'alerte et rapporteur des faits de corruption, est une cible pour les corrupteurs et les corrompus qui vont chercher par de multiples moyens à maintenir l'opacité de leurs pratiques. Il convient donc de mettre en place des mécanismes de protection légale des dénonciateurs pour permettre une participation effective de la société civile. Les États doivent prendre les mesures nécessaires à la protection des dénonciateurs, témoins et experts<sup>132</sup> afin de faire disparaître la crainte des représailles, qui constitue le premier frein à la dénonciation d'infractions de corruption<sup>133</sup> et cela sans encourager les dénonciations calomnieuses<sup>134</sup>.

La prévention passe aussi par la mise en place d'une politique préventive et de pratiques facilitatrices de la lutte contre la corruption à laquelle peuvent être associées des institutions spécialisées. Cette politique préventive, qui comprend l'information et l'éducation du public évoqués précédemment, va être concentrée sur les domaines à réformer pour refléter les principes de l'État de droit en promouvant des pratiques intègres et

---

<sup>129</sup> *Id.*, art. 10(c).

<sup>130</sup> *Id.*, art. 13(d).

<sup>131</sup> *Id.*, art. 13(a).

<sup>132</sup> *Id.*, art. 32(1) : «*Chaque État Partie prend conformément à son système juridique interne et dans la limite de ses moyens, des mesures appropriées pour assurer une protection efficace contre des actes éventuels de représailles ou d'intimidation aux témoins et aux experts qui déposent concernant des infractions établies conformément à la présente Convention et, s'il y a lieu, à leurs parents et à d'autres personnes qui leur sont proches* ».

<sup>133</sup> Union africaine, *Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption*, Maputo, 11 juillet 2003, art. 5(5), 5(6).

<sup>134</sup> *Idem*, art. 5(7) : «*Adopter des mesures législatives nationales en vue de réprimer les auteurs de faux témoignages et de dénonciations calomnieuses contre des personnes innocentes dans les procès de corruption et infractions assimilées* ».

éthiques<sup>135</sup>. C'est dans cet esprit que les conventions engagent ou encouragent les États, pour promouvoir leur politique de lutte contre la corruption, à se doter d'institutions<sup>136</sup> dont l'indépendance doit être la norme<sup>137</sup><sup>138</sup>. Ces institutions seront compétentes à la fois pour appliquer la politique préventives et accroître « *la diffusion des connaissances concernant la prévention de la corruption* ». La convention de l'UA est plus stricte que celle de l'ONU sur la question des institutions spécialisées dans la lutte contre la corruption en rendant impérative leur mise en place. La convention de l'ONU, pour sa part, met en avant le respect des principes fondamentaux des systèmes juridiques des États parties en les invitant simplement à « *faire en sorte de* ».

Ces politiques préventives peuvent être de plusieurs natures. Pour garantir la probité du secteur public, les conventions de lutte contre la corruption invitent les États à élaborer des procédures spécifiques à ce secteur, notamment en « *renforçant les systèmes de recrutement, d'embauchage, de fidélisation, de promotion et de retraite des fonctionnaires* »<sup>139</sup> afin qu'ils reposent sur des principes de transparence, de mérite et d'équité. Dans le même esprit, une formation spécifique des agents publics particulièrement exposés à la corruption doit être envisagée afin de les sensibiliser au risque de corruption<sup>140</sup>. La Convention de l'UA engage les États tout particulièrement à mettre en place des procédures de contrôle des agents publics : la déclaration de patrimoine lors de l'entrée en fonction en est une des armes les plus symboliques<sup>141</sup>. Elle invite aussi les États à faire en sorte que l'immunité dont peuvent jouir un certain nombre d'agents publics ne puisse faire obstacle à l'ouverture d'une enquête dans des cas d'infractions de corruption<sup>142</sup>, l'objectif final étant de faire progresser l'éthique dans ce secteur. L'édition de codes de bonne conduite est ainsi mise en avant par les conventions dans le but affirmé de formater « *les agents publics en matière de respect de la déontologie au sein de la fonction publique* »<sup>143</sup> et le non-respect de ce code devant alors

---

<sup>135</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 5(1), 5(2).

<sup>136</sup> *Idem*, art. 6(1).

<sup>137</sup> *Id.*, art. 6(2).

<sup>138</sup> Union africaine, *Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption*, Maputo, 11 juillet 2003, art. 5(3).

<sup>139</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 7(1).

<sup>140</sup> *Idem*, art. 7(1)(d).

<sup>141</sup> Union africaine, *Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption*, Maputo, 11 juillet 2003, art. 7(1).

<sup>142</sup> *Idem*, art. 7(5).

<sup>143</sup> *Id.*, art. 7(2).

faire l'objet de sanctions disciplinaires ou pénales en fonction de la gravité de la faute<sup>144</sup>. Concomitamment, le signalement des agents fautifs doit être facilité par des mesures adéquates<sup>145</sup>. La gestion financière du secteur public doit elle aussi respecter des procédures censées limiter le risque de corruption, des finances saines étant un des premiers indicateurs de transparence et de probité. L'État doit légiférer sur la question pour rendre le financement du secteur public le plus transparent possible<sup>146</sup>. Il reviendra donc à l'État partie d'édicter des règles relatives aux procédures d'adoption du budget national<sup>147</sup>, à la mise en place d'un système d'audit et de contrôle<sup>148</sup>, à l'édiction d'un rapport des comptes<sup>149</sup>. Dans un souci d'exhaustivité, les conventions se sont aussi penchées sur les règles relatives à la passation des marchés publics, un domaine à fort risque corruptif tant l'attribution des marchés est dans un contexte de pénurie - mais pas seulement - un moyen détourné d'obtenir de nombreux avantages économiques et politiques. Conformément à leurs systèmes juridiques, les États doivent prendre des mesures pour garantir la transparence et la concurrence et, pour ce faire, organiser la diffusion publique de l'information relative aux marchés publics en assurant le respect d'un délai suffisamment long pour permettre d'y postuler<sup>150</sup>. Les critères de sélection doivent être objectifs<sup>151</sup> et des possibilités de recours interne en cas de non-respect des règles, présentes<sup>152</sup>. Tout comme doivent être strictes<sup>153</sup> les règles contre le conflit d'intérêt du personnel.

Le secteur public n'est pas le seul concerné par l'aspect préventif des conventions de lutte contre la corruption. Parce que le secteur privé n'est pas hermétique aux risques corruptifs et qu'il doit être impliqué dans cette lutte, la convention de Mérida dispose dans son article 12 que les États parties doivent prendre des mesures pour prévenir la corruption

---

<sup>144</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 8(6).

<sup>145</sup> *Idem*, art. 8(4).

<sup>146</sup> Union africaine, *Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption*, Maputo, 11 juillet 2003, art. 5(4) : « Adopter des mesures législatives et autres pour mettre en place, rendre opérationnels et renforcer des systèmes internes de comptabilité, de vérification des comptes et de suivi, notamment en ce qui concerne les revenus publics, les recettes douanières et fiscales, les dépenses et les procédures de location, d'achat et de gestion des biens publics et services ».

<sup>147</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 9(2)(a).

<sup>148</sup> *Idem*, art. 9(2)(c).

<sup>149</sup> *Id.*, art. 9(2)(b).

<sup>150</sup> *Id.*, art. 9(1)(a).

<sup>151</sup> *Id.*, art. 9(1)(c).

<sup>152</sup> *Id.*, art. 9(1)(d).

<sup>153</sup> *Id.*, art. 9(1)(e).

dans ce secteur et prévoir des sanctions efficaces et dissuasives<sup>154</sup>. La convention de l'UA ne dit pas autre chose en engageant les États à « *adopter des mesures législatives et autres mesures pour prévenir et lutter contre les actes de corruption et les infractions assimilées commis dans le secteur privé et par les agents de ce secteur* »<sup>155</sup>. Dans cette optique, la majeure partie des règles applicables au secteur public vont l'être aussi au secteur privé. Se retrouvent par exemple la promotion de guides de bonne conduite consacrés à l'éthique des acteurs du secteur privé et aux relations contractuelles avec le secteur public<sup>156</sup>. Le conflit d'intérêt quant à lui y est limité par des règles fixant un certain délai aux agents publics avant de pouvoir reprendre une même activité<sup>157</sup> dans le privé. Des audits internes sont encouragés afin de détecter de potentielles dérives corruptrices<sup>158</sup>. L'état financier ainsi que des informations réelles sur la situation d'un acteur du secteur public doivent être publiés<sup>159</sup> et les comptes bien entendu être sincères. C'est-à-dire que sera prohibée toute action visant à occulter ou faire disparaître des registres officiels des informations sensibles comme des fausses dépenses ou l'utilisation de faux documents. Refus implicite de la « *game theory* », qui faisait de la corruption d'agents publics étrangers une pratique tolérée par les États<sup>160</sup>, la convention de l'ONU entend y mettre fin en interdisant la déductibilité des dépenses constituant des pots-de-vin pour obtenir un avantage concurrentiel<sup>161</sup>. Il est possible de parler, peut-être cavalièrement, d'une volonté dans le droit international de mettre fin, à sa manière, à un système de corruption étatique subventionné.

Dans un registre différent, la coopération internationale en matière de lutte contre la corruption est mise en avant par les conventions via plusieurs instruments et mécanismes dédiés. Le premier et non des moindres porte sur les procédures d'extradition. Bien que d'autres traités internationaux la prévoient<sup>162</sup>, l'extradition est restée un domaine souverain des États, qui ne consentent à y recourir qu'à des conditions bien précises. Dans la majorité

---

<sup>154</sup> *Id.*, art. 12(1).

<sup>155</sup> Union africaine, *Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption*, Maputo, 11 juillet 2003, art. 11.

<sup>156</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 12(2)(b).

<sup>157</sup> *Idem*, art. 12(2)(e).

<sup>158</sup> *Id.*, art. 12(2)(f).

<sup>159</sup> *Id.*, art. 12(3).

<sup>160</sup> Yannick RADI, « Du "dilemme du prisonnier" au "jeu d'intégration". L'internationalisation de l'incrimination pénale de corruption active transnationale », *La corruption et le droit international*, Daniel DORMOY (dir.), Bruylant, 2010, pp. 171-172.

<sup>161</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 12(4).

<sup>162</sup> On pourra citer la Convention européenne d'extradition de 1957.

des cas, l'accord bilatéral est la norme dans la mesure où l'infraction constatée est elle aussi incriminée dans l'État (cas des infractions politiques) et que la peine associée n'est pas contraire aux dispositions pénales de l'État (cas de la peine de mort). C'est dans ce contexte très particulier et parfois plus diplomatique que juridique que les conventions de l'ONU et de l'UA ont souhaité instaurer une série de procédures visant à l'extradition d'individus accusés d'infractions de corruption. Les deux conventions n'ont pas la même portée car si celle de l'ONU préfère laisser une grande liberté aux États quant au choix de la procédure, celle de l'UA est bien plus directive et engage les États à respecter ses propres dispositions. La convention de l'ONU va ainsi considérer les législations nationales et indiquer qu'un État peut appliquer ses dispositions aux infractions de corruption<sup>163</sup> quand la convention de l'UA, elle, va imposer l'ajout des infractions de corruption à la liste des infractions passibles d'extradition et, dans les cas où l'extradition est subordonnée à un accord bilatéral, considérer qu'à défaut de ce dernier, la présente convention fera office de base juridique<sup>164</sup>. Cette différence s'explique sans doute par le caractère régional ou universel des conventions. Il sera plus ou moins aisé de parvenir à un consensus selon le nombre d'États impliqués. Dans un souci d'efficacité et consciente de la susceptibilité des États quand il est question de leur souveraineté, la Convention de l'ONU laisse aux États une marge de manœuvre bien plus étendue. La Convention de l'UA engage les États à répondre favorablement à toute demande d'extradition émanant d'un État tiers lorsqu'une infraction de corruption y a été commise<sup>165</sup> avec pour seule possibilité de ne pas faire suite à cette demande, de se déclarer compétent pour reconnaître cette infraction et juger l'auteur présumé<sup>166</sup>. La Convention de l'ONU, si elle reprend cette dernière disposition, la réserve au cas où un État refuserait l'extradition au seul motif que l'auteur présumé serait un de ses ressortissant. L'État en question devra alors soumettre aux autorités compétentes l'affaire dans les plus brefs délais<sup>167</sup>. Dans le cas d'une extradition refusée pour l'exécution d'une peine, l'État peut à la demande de l'État requérant faire exécuter lui-même la peine<sup>168</sup>. La convention, en plus de son impérativité fort timide en matière d'extradition, donne aussi aux États une possibilité

---

<sup>163</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 44.

<sup>164</sup> Union africaine, *Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption*, Maputo, 11 juillet 2003, art. 15(2), 15(3).

<sup>165</sup> *Idem*, art. 15(5).

<sup>166</sup> *Id.*, art. 15(6).

<sup>167</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 44(11).

<sup>168</sup> *Idem*, art. 44(13).



de refuser cette dernière si la demande a été manifestement formulée dans le but de poursuivre un individu pour des motifs qui seraient discriminatoires<sup>169</sup> comme celui de son sexe, sa religion ou encore ses opinions politiques, ou d'autres encore. Inversement, l'État ne peut refuser une extradition au motif que l'infraction ne serait que fiscale<sup>170</sup> puisque les infractions fiscales peuvent être un moyen fort utile de cacher des produits de la corruption. Si l'infraction fiscale n'est pas assimilée à une infraction de corruption par la présente convention, elle n'en demeure pas moins une infraction qui lui est souvent associée. Enfin, consciente de ses lacunes, la Convention de l'ONU encourage les États à adopter entre eux des accords d'extradition bilatéraux<sup>171</sup>.

La coopération internationale en matière de lutte contre la corruption se caractérise aussi dans les conventions par des dispositions relatives à l'entraide judiciaire et à la coopération des services de détection et de répression. Ce point est essentiel pour un État comme Madagascar qui connaît, faute de moyens nécessaires, des lacunes dans la détection et la répression des infractions de corruption. L'article 46 de la Convention de l'ONU énonce que « *les États Parties s'accordent mutuellement l'entraide judiciaire la plus large possible lors des enquêtes, poursuites et procédures judiciaires concernant les infractions visées par la présente Convention* »<sup>172</sup>. La Convention de l'UA met en avant une entraide judiciaire plutôt minimale centrée autour de la conduite d'études communes, de l'échange d'expertises, d'assistance dans la rédaction des codes de déontologie ou encore de la création de stages de formation conjoints entre États<sup>173</sup>. Cette entraide, à défaut d'être plus avancée, a le mérite d'être facilement consentie et applicable par les États. La Convention de l'ONU a adopté une démarche bien différente et plutôt ambitieuse. Elle entend organiser une entraide judiciaire technique et engage les États à l'accorder pour des demandes variées et à désigner à cet effet une autorité centrale chargée de centraliser les demandes. Ainsi, les États parties à la convention doivent s'accorder une entraide en cas de demande de témoignages ou de dépositions<sup>174</sup>. Mais aussi si la demande porte sur la signification des actes judiciaires. Des perquisitions et des saisies peuvent être demandées<sup>175</sup>, tout comme le gel des produits de la

---

<sup>169</sup> *Id.*, art. 44(15).

<sup>170</sup> *Id.*, art. 44(16).

<sup>171</sup> *Id.*, art. 44(18).

<sup>172</sup> *Id.*, art. 46.

<sup>173</sup> Union africaine, *Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption*, Maputo, 11 juillet 2003, art. 18.

<sup>174</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 46(3)(a).

<sup>175</sup> *Idem*, art. 46(3)(c).

corruption<sup>176</sup>. Des requêtes peuvent être effectuées quant à la fourniture de tous documents ou informations utiles, de pièces à conviction<sup>177</sup>. La confidentialité peut alors être exigée en contrepartie. La convention fait en outre preuve d'une exhaustivité certaine en abordant la possibilité de faire transférer temporairement un détenu vers l'État demandeur en vue des besoins d'une enquête<sup>178</sup> dans le cadre de l'entraide judiciaire. Encore plus audacieux, elle dispose très clairement que le secret bancaire ne peut être invoqué pour refuser une aide<sup>179</sup>. En contrepartie de cette entraide invasive pour les États, un formalisme très précis doit être respecté sous peine de voir la demande rejetée. De plus, il est certains cas où la requête d'entraide peut être refusée par l'État tant la convention, comme à son habitude, laisse aux États une marge de manœuvre suffisamment importante pour que la souveraineté étatique puisse s'exprimer et pour faciliter l'adoption de ce traité novateur dans un contexte d'hétérogénéité relative des pratiques diplomatiques et des systèmes et principes juridiques. Ainsi, la requête peut être refusée si elle est discrétionnairement considérée comme portant atteinte à la «*souveraineté de l'État, à sa sécurité, à son ordre public ou à d'autres intérêts essentiels*»<sup>180</sup>. Mais aussi en cas d'absence de double incrimination<sup>181</sup> ou encore si une enquête analogue a déjà été menée ou est en cours. L'entraide peut aussi être différée au cas où elle entraverait une enquête ou une procédure judiciaire.

Cette entraide va aussi se retrouver dans des dispositions relatives à la coopération des services de détection et de répression. La Convention de l'ONU engage les États à «*renforcer les voies de communication entre leurs autorités, organismes et services compétents*»<sup>182</sup> ainsi qu'à coopérer dans le cadre d'enquêtes portant sur des infractions de corruption. Pour ce faire, les services anticorruption vont pouvoir se coordonner et procéder à des échanges d'experts, échanger des informations et prendre des mesures administratives semblables. La convention invite les États à conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux pour renforcer cette coopération<sup>183</sup>.

La Convention de l'ONU se distingue de celle de l'UA en ce qu'elle prévoit une assistance technique comme mécanisme de coopération internationale. Elle a de singulier

---

<sup>176</sup> *Id.*, art. 46(3)(j).

<sup>177</sup> *Id.*, art. 46(3)(f).

<sup>178</sup> *Id.*, art. 46(10).

<sup>179</sup> *Id.*, art. 46(8).

<sup>180</sup> *Idem*, art. 46(21)(b).

<sup>181</sup> Ce qui est possible avec la présence d'incriminations facultatives.

<sup>182</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 48(1)(a).

<sup>183</sup> *Idem*, art. 48(2).

qu'elle encourage les États les plus développés ou ayant des compétences prouvées dans la lutte contre la corruption, à fournir une aide au profit des pays en voie de développement. C'est la première fois dans la convention qu'il est fait mention d'une différenciation des États en fonction de leurs moyens. Cette aide peut aller d'un appui matériel aux politiques de lutte contre la corruption à des formations impliquant un échange d'expériences pertinentes<sup>184</sup>. Pour ce faire, l'organisation de conférences et de rencontres interétatiques est encouragée. Peuvent aussi être entreprises des évaluations ou des études portant sur la corruption en général dans un État qui en ferait la demande. Et pour que la convention soit appliquée, les États peuvent soit contribuer financièrement aux efforts des pays en voie de développement<sup>185</sup> soit verser des contributions volontaires à l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime<sup>186</sup>.

Une des grandes innovations de la Convention des Nations Unies contre la corruption est la mise en place d'un mécanisme assez complexe de recouvrement d'avoirs. Ce procédé consiste, comme le définit la Convention de l'UA, à adopter des mesures législatives nécessaires pour rapatrier des produits de la corruption<sup>187</sup>. Ces dispositions relatives au recouvrement d'avoirs sont, particulièrement pour les États Africains, une opportunité de pouvoir récupérer de nombreux biens illicitement recueillis, notamment par des individus occupant de hautes fonctions. Des sommes très importantes, dépassant parfois le budget des États victimes, sont détournées et envoyées dans des banques et des pays étrangers pour les soustraire au contrôle de l'administration fiscale nationale. La réparation du préjudice à travers ce procédé juridique présente un avantage certain et concourt au développement des pays les moins développés<sup>188</sup>. La Convention de l'ONU prévoit une série de mécanismes pour faire que les législations nationales de chaque État permettent aux tribunaux d'exiger des coupables d'infractions de corruption le dédommagement du préjudice subi par les États<sup>189</sup>. Les mesures se basent sur un principe clé de « croyance raisonnable » pour engager le gel ou la confiscation de biens suspectés de provenir d'une infraction de corruption. Et

---

<sup>184</sup> *Id.*, art. 60(2).

<sup>185</sup> *Id.*, art. 60(7).

<sup>186</sup> *Id.*, art. 60(8).

<sup>187</sup> Union africaine, *Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption*, Maputo, 11 juillet 2003, art. 16(1).

<sup>188</sup> Patrick Juvet LOWE GNINTEDEM, « La responsabilité en droit international pour corruption dans la gestion des ressources naturelles en Afrique centrale », *La corruption et le droit international*, Daniel DORMOY (dir.), Bruylant, 2010, pp. 151 – 152.

<sup>189</sup> Tim DANIEL, « Le rapatriement des biens d'État pillés : une sélection d'études de cas et le projet de Convention des Nations Unies sur la lutte contre la corruption », Transparency International, *Rapport mondial sur la corruption 2004 – Thème spécial : la corruption politique*, Khartala, 2004, pp. 118 – 125.

cela sans même attendre une ordonnance de confiscation de l'État requérant. Tout d'abord, il est nécessaire d'identifier les transferts du produit de l'infraction<sup>190</sup>. Les États prennent donc les mesures nécessaires pour contrôler l'identité des possesseurs de comptes en banque et surveillent les mouvements de fonds. L'objectif étant de découvrir des opérations bancaires suspectes. Ensuite les États doivent se doter d'une législation permettant à un autre État partie victime de corruption de recouvrer directement ses biens via une action civile devant ses tribunaux<sup>191</sup>. La convention prévoit, de plus, des dispositifs permettant une collaboration internationale effective aux fins de confiscation et de gels des avoirs<sup>192</sup> qui va impliquer les services de renseignements financiers de chaque État<sup>193</sup>. L'étape finale du mécanisme de recouvrement des avoirs, la restitution et la mise à disposition des avoirs fait aussi l'objet de dispositions conventionnelles. Les États adoptent des « *mesures législatives et autres nécessaires pour permettre à ses autorités compétentes de restituer les biens confisqués, lorsqu'il agit à la demande d'un autre État Partie, conformément à la présente Convention, et compte tenu des droits des tiers de bonne foi* »<sup>194</sup>. Des preuves peuvent en outre être demandées à l'État requérant afin de justifier de la propriété des biens confisqués préalablement à leur restitution à leurs légitimes propriétaires. Comme pour d'autres dispositions de la convention, les États sont encouragés à renforcer cette procédure de recouvrement d'avoirs par des accords bilatéraux ou multilatéraux.

La complexité de la mise en place de certaines dispositions contenues dans les conventions de lutte contre la corruption ainsi que leur nombre font de la question des mécanismes d'application ou de suivi des éléments importants des dites conventions. Il peut être très lourd pour un État en pleine transition démocratique d'ajouter une réforme législative d'envergure consacrée à la lutte contre la corruption aux réformes structurelles en cours, la difficulté résidant d'ailleurs plus dans l'application des nouvelles règles que dans leur codification. Pour que le droit de la corruption ne soit pas une simple coquille vidée de toute effectivité, les conventions, chacune à leur manière, ont prévu des mécanismes adéquats en supplément de l'aide déjà prévue dans les dispositions relatives à la coopération internationale. C'est sur ce sujet que les conventions vont une nouvelle fois se différencier. La Convention de l'ONU a fait le choix d'instituer une conférence des États parties dont le

---

<sup>190</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 52.

<sup>191</sup> *Idem*, art. 53.

<sup>192</sup> *Idem*, art. 54, 55.

<sup>193</sup> *Idem*, art. 58.

<sup>194</sup> *Idem*, art. 57(2).

but premier est d'« améliorer la capacité des États Parties à atteindre les objectifs énoncés [...] et renforcer leur coopération à cet effet ainsi que pour promouvoir et examiner l'application de la présente Convention »<sup>195</sup>. Cette conférence des États parties a pour rôle de permettre un meilleur échange d'informations sur les pratiques étatiques et leurs bilans en matière d'application de la convention. Dans cette optique, les États parties communiquent à la conférence leurs politiques de lutte contre la corruption<sup>196</sup>. Un examen périodique de la convention est prévu et la conférence des États parties formule des recommandations visant à améliorer son application.

La Convention de l'UA se distingue de celle de l'ONU par la présence d'un véritable mécanisme de suivi de l'application de la convention. Cette démarche est en théorie indéniablement plus efficace et prouve une nouvelle fois que si la Convention de l'UA est moins complète que sa consœur, elle est bien plus directive et impérative quant à son contenu. Elle crée ainsi un « Comité consultatif sur la corruption au sein de l'Union africaine »<sup>197</sup> composé de onze experts proposés par les États parties puis élus par le conseil exécutif. L'Union africaine se voit donc dotée d'un organe spécialement dédié au suivi de sa convention sur la lutte contre la corruption. Cette démarche est un petit pas vers un contrôle indépendant de l'application de la lutte contre la corruption, bien que les États aient l'initiative de la proposition des experts auprès du conseil exécutif. Les fonctions de ce comité sont de promouvoir l'application de la convention et de conseiller les gouvernements dans cette optique, de produire des rapports sur la nature de la corruption en Afrique, d'analyser les conduites des sociétés multinationales et d'élaborer des codes de conduites communs aux États parties. Le tout doit faire l'objet de rapports devant le conseil exécutif en plus d'un rapport sur les progrès réalisés par les États dans l'application de la convention. Enfin, les États doivent alimenter ce comité en informations pertinentes en produisant une fois par an un rapport sur l'état de sa mise en œuvre. Il y a donc une implication recherchée des États qui fait de la Convention de l'UA un instrument régional bien plus précautionneux

---

<sup>195</sup> *Idem*, art. 63.

<sup>196</sup> *Idem*, art. 63(6) : « Chaque État Partie communique à la Conférence des États Parties, comme celle-ci le requiert, des informations sur ses programmes, plans et pratiques ainsi que sur ses mesures législatives, et administratives visant à appliquer la présente Convention. La Conférence des États Parties examine le moyen le plus efficace de recevoir des informations et d'y réagir, y compris, notamment, d'États Parties et d'organisations internationales compétentes. Les contributions reçues d'organisations non gouvernementales compétentes, dûment accréditées conformément aux procédures devant être arrêtées par la Conférence des États Parties, peuvent aussi être pris en compte ».

<sup>197</sup> Union africaine, *Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption*, Maputo, 11 juillet 2003, art. 22.

quant à son application effective que ne peut l'être celui des Nations Unies. Il n'en demeure pas moins que le principe fondamental en droit international du « *pacta sunt servanda* » s'applique à ces conventions et que les États parties sont subséquemment tenus de respecter leurs engagements de bonne foi.

**Paragraphe 2 : Les limites du cadre conventionnel de lutte contre la corruption et son contrôle indirect par le concept de conditionnalité de l'aide au développement.**

Bien que les conventions internationales de lutte contre la corruption s'érigent comme la preuve d'une internationalisation de la problématique de la corruption, il ne peut qu'être constaté la défaillance actuelle de la lutte. Si la corruption est désormais consacrée comme un domaine du droit international, sa pratique continue pourtant de prospérer notamment sur le continent africain et à Madagascar, et ses effets néfastes de cristalliser une instabilité chronique des situations économiques et politiques. Ce constat actuel pourrait trouver une explication dans les limites et les défaillances du cadre conventionnel dédié à la lutte contre la corruption. Résolues à être un rempart de fer contre les pratiques corruptrices, les conventions apparaissent comme une barrière de papier. La faute aussi et surtout aux États, souvent incapables, et parfois récalcitrants à rendre effectives les dispositions conventionnelles. Dans un tout autre domaine, cette internationalisation s'assortit en outre d'effets pervers. Car si aujourd'hui la communauté internationale ne peut plus occulter la nécessité de la lutte, c'est parfois pour des raisons bien éloignées du simple respect d'une coutume internationale aujourd'hui consacré conventionnellement. La prise en compte de la lutte contre la corruption a touché d'autres acteurs internationaux comme les bailleurs de fonds<sup>198</sup> qui font désormais de la lutte contre la corruption une conditionnalité d'octroi de prêt ou de l'aide internationale.

**A : L'application des traités : principe d'équivalence fonctionnelle et limites structurelles.**

Le cadre conventionnel consacré à la lutte contre la corruption est un instrument novateur mais qui accuse les faiblesses inhérentes à ses ambitions universalistes. Que cela

---

<sup>198</sup> Mouhamadou MADANA KANE, Virginie LINDER, « La prise en compte de la corruption dans les financements de la Banque Mondiale : aspects juridiques », *La corruption et le droit international*, Daniel DORMOY (dir.), Bruylant, 2010, pp. 49 – 50.

concerne la convention des Nations Unies contre la corruption et dans une moindre mesure la convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, la volonté de créer des dispositions applicables et appliquées dans chaque État couplée au respect de l'égalité souveraine ne pouvait accoucher que d'un texte à la très timide nature contraignante. C'est le cas avec des dispositions de valeurs différentes, impératives pour certaines, facultatives pour d'autres ainsi qu'avec la grande liberté laissée aux États pour ce qui est de transposer les dispositions conventionnelles dans leur droit positif. À cela s'ajoutent des limites structurelles embarrassantes compte tenu des objectifs affichés par les conventions.

### **1 : Un cadre conventionnel peu contraignant : le principe de l'équivalence fonctionnelle.**

Un des objectifs des conventions de lutte contre la corruption applicables à Madagascar était d'apporter une réponse pénale et législative à sa problématique de la corruption. La diversité des systèmes juridiques des États parties, le nécessaire respect du principe de souveraineté et son objectif universaliste dans le cas de la Convention des Nations Unies contre la corruption rendaient complexe la question de l'homogénéité de la réponse. Il aurait été bien présomptueux de prévoir un texte trop contraignant et directif pour les États parties. Comment alors concilier l'impératif d'homogénéité de la lutte contre la corruption avec celui de souplesse du texte conventionnel ? Le droit comparé va apporter une méthode moderne permettant d'occulter les diversités des systèmes juridiques : la méthode fonctionnelle. Cette méthode part de la prise en compte des lois dans leurs fonctions à résoudre un problème donné. La loi répondant ainsi à un besoin social<sup>199</sup>. La loi doit alors s'envisager selon ses résultats et non selon sa formulation ou sa position dans le système juridique. En ce qui concerne les conventions de lutte contre la corruption, cette approche a été reprise et érigée en principe. L'objectif est d'obtenir une équivalence fonctionnelle des solutions anticorruption.

Le principal aspect législatif des conventions de lutte contre la corruption concerne l'incrimination des infractions. Selon les dispositions des conventions, les États parties

---

<sup>199</sup> Erik JAYME, « Identité culturelle et intégration: le droit international privé postmoderne », *Recueil des cours de l'académie de droit international*, Académie de Droit International de la Haye, n°251, 2000, pp. 105 – 107.

doivent prendre les mesures nécessaires pour que leurs législations pénales nationales les reconnaissent. Le droit pénal national est alors érigé en fer de lance de l'incrimination des pratiques corruptives. En outre, les conventions, en application du principe de l'équivalence fonctionnelle, vont laisser aux États une très grande marge d'interprétation dans la mise en œuvre de leurs dispositions à valeur pénale afin que puissent être prises en compte leurs spécificités culturelles et que priment leurs prérogatives pénales<sup>200</sup>, notamment avec le respect des principes fondamentaux du droit interne. Le droit international de la lutte contre la corruption et la reconnaissance d'une série de crimes internationaux de corruption ont abouti à la création d'une internationalisation que l'on pourra qualifier d'« *a minima* » en raison de la faiblesse de son caractère contraignant.

Cette équivalence fonctionnelle se retrouve dans la détermination des infractions de corruption. Car si les conventions fixent une liste d'infractions à incriminer au travers des « *mesures législatives et autres nécessaires* »<sup>201</sup>, il est de la compétence des États parties de déterminer juridiquement les éléments qui caractérisent ces infractions. Malgré la présence d'une liste commune de définitions, les conventions laissent à la discrétion des États la détermination de nombreux termes. Ainsi, par exemple, la notion d'« *avantage indu* » qui se retrouve dans de nombreuses dispositions est laissée à la libre interprétation des États parties. Le guide législatif pour l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption édité par l'UNODC (Office des Nations Unies contre la drogue et le crime) se contente à ce sujet de rappeler qu'un « *avantage indu peut [...] être corporel ou incorporel, pécuniaire ou non pécuniaire* »<sup>202</sup>. Les pratiques de corruption incriminées se voient donc déterminées dans chaque État en fonction de leurs particularismes nationaux<sup>203</sup>. De ce fait, il pourra exister autant de déterminations d'une infraction de corruption qu'il y a d'États parties. Plutôt que de parler d'uniformité des droits pénaux nationaux, il serait alors peut-être plus judicieux de parler d'objectifs visant à l'homogénéisation de l'incrimination des infractions de corruption. Consciente de cette difficulté, l'UNODC, dans un guide technique, va préciser cependant qu'en cas de nécessité de double incrimination, elle sera remplie quand bien même « *l'infraction sous-jacente n'a pas [été] qualifiée ou désignée de la même façon par*

---

<sup>200</sup> Yannick RADI, « Du "dilemme du prisonnier" au "jeu d'intégration". L'internationalisation de l'incrimination pénale de corruption active transnationale », *La corruption et le droit international*, Daniel DORMOY (dir.), Bruylant, 2010, p. 184.

<sup>201</sup> Cette formulation est récurrente dans la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la corruption.

<sup>202</sup> Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *Guide législatif pour l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption - Deuxième édition révisée 2012*, Nations Unies, 2012, p. 70.

<sup>203</sup> Yannick RADI, *op. cit.*, p.186.



*les deux États parties* »<sup>204</sup>. L'interprétation doit être large. L'idée est que la diversité des définitions données par les États ne doit pas être un frein à la coopération interétatique. Il faut tout de même signaler que si la convention a un caractère contraignant, le guide technique associé n'est qu'un outil qui n'engage en rien les États à le respecter.

Une même pratique tend à se vérifier au sujet de la question de la sanction pénale. Au mieux les conventions vont parler de « *sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives* »<sup>205</sup>, de « *sanctions qui prennent compte de la gravité de cette infraction* »<sup>206</sup>, « *des sanctions adéquates* »<sup>207</sup> ou bien encore de « *sanctions appropriées* »<sup>208</sup>. C'est aux États ensuite de déterminer ce que doit être la sanction appropriée pour telle ou telle infraction de corruption en fonction de leurs principes fondamentaux et particularismes nationaux.

Cette mise en avant de l'équivalence fonctionnelle laisse ainsi aux États parties une marge d'appréciation suffisamment importante pour leur permettre la mise en œuvre des conventions de lutte contre la corruption. L'objectif conventionnel principal étant alors de parvenir à des incriminations, peu importent les moyens employés. Toutefois, cette démarche ne peut qu'aboutir à la création d'une différence substantielle entre les législations des États<sup>209</sup>. Ce qui, compte tenu du caractère transfrontalier de la problématique corruptive, n'est pas sans réduire l'impact de la lutte mondiale contre la corruption. Malgré une incrimination effective, il est constatable que la prise en compte des conventions, particulièrement dans les législations nationales, présente des différences de nature à venir ébranler l'uniformité des législations pénales. Le caractère peu contraignant des dispositions des conventions de lutte contre la corruption résultant du principe d'équivalence fonctionnelle est un frein certain et ce d'autant plus qu'il apparaît comme une porte laissée ouverte pour un retour à des pratiques étatiques peu souhaitables. Et notamment avec l'utilisation d'une forme de corruption subventionnée en vertu de la « théorie des jeux » instaurant un dilemme du prisonnier<sup>210</sup>. C'est le cas lorsque la corruption présente plus

---

<sup>204</sup> Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *Guide technique de la Convention des Nations Unies contre la corruption*, Nations Unies, 2010, pp. 161 - 162.

<sup>205</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 26(4).

<sup>206</sup> *Idem*, art. 30.

<sup>207</sup> *Id.*, art. 52(5).

<sup>208</sup> *Id.*, art. 52 (6).

<sup>209</sup> Yannick RADI, *op. cit.*, p.187.

<sup>210</sup> A ce sujet, M. Hafner, rapporteur spécial sur la responsabilité des États auprès de la commission du droit international des Nations Unies, considère que ce dilemme du prisonnier peut amener les États à ne pas

d'avantages pour un État que son combat<sup>211</sup>. Il apparaît dès lors que la diversité d'interprétation des traités et la liberté laissée dans la transposition législative des dispositions en fonction des principes généraux du droit interne pourraient devenir une arme pour les États pour appliquer *a minima* les traités sous couvert de l'importance des intérêts économiques fondamentaux de la nation.

La corruption est un domaine propice aux dilemmes et les conventions s'y rapportant en sont le parfait exemple. Pour que la corruption puisse être combattue efficacement, il est nécessaire que les instruments mis en place soient communs à un maximum d'États et que la réponse apportée par les législations nationales soit la plus analogue possible avec des sanctions uniformes et une détermination juridique des infractions homogènes. Or, pour arriver à un texte de portée universelle, il faut bien souvent se résoudre au compromis et respecter les particularismes de chacun.

## **2 : Les limites structurelles du cadre conventionnel de lutte contre la corruption.**

Bien que la lutte contre la corruption ait connu une avancée majeure avec son internationalisation, force est de constater que ce fléau à Madagascar et dans d'autres États reste en pratique fort vivace. En supplément du principe de l'équivalence fonctionnelle qui, à défaut de permettre une mise en place à vocation universelle des traités de lutte contre la corruption, a une incidence perverse sur l'application effective des conventions, le cadre conventionnel de la lutte contre la corruption comprend des limites et des insuffisances qui expliquent leur bilan parfois modeste.

Un premier élément affaiblissant la portée des conventions de lutte contre la corruption est la différence de valeur qui peut exister entre les dispositions des conventions.

---

coopérer malgré la ratification d'une convention. Organisation des Nations Unies, *Annuaire de la commission du droit international 2001*, A/CN.4/SER.A/2001, vol. 1, p. 53

<sup>211</sup> Les théories fonctionnalistes de la corruption expliquent que la corruption ne présente pas pour les États que des inconvénients. Elle peut dans certain cas, comme à Madagascar, être utile au développement économique en réduisant les démarches administratives et en permettant la création d'un capital en l'absence d'un fort secteur privé. Elle peut aussi favoriser une intégration nationale en plus d'augmenter l'efficacité gouvernementale. De plus, l'analyse cout/avantage des politiques de lutte contre la corruption présente parfois un bilan négatif. C'est-à-dire que la lutte contre la corruption « coutera » plus que ce qu'elle rapportera. Voir Jean CARTIER-BRESSON, « Éléments d'analyse pour une économie de la corruption », *Tiers-Monde*, tome 33, n°131, 1992.

Il est ainsi possible de distinguer trois différents degrés<sup>212 213</sup>. D'abord un premier degré avec des dispositions contenues dans les articles de valeur impérative. La République de Madagascar, en ratifiant ces conventions<sup>214</sup> puis en élaborant quelques mois plus tard un arsenal législatif anticorruption conforme, s'est engagée à mettre en œuvre le plus rapidement possible un certain nombre de dispositions, tout particulièrement à travers une pénalisation d'infractions de corruption. Cela parce que « *leur incrimination constitue donc l'élément le plus urgent et le plus fondamental d'une lutte coordonnée contre la corruption au niveau mondial* »<sup>215</sup>. Ces dispositions impératives se reconnaissent par les termes « *s'engagent* » et « *adoptent* ». Ensuite, un deuxième degré puis un troisième considérés comme facultatifs par les États et qui se reconnaissent par, respectivement, l'usage des termes « *envisagent* » et « *peut adopter* ». Les conventions ne prévoient que des normes minimales et laissent en toute logique les États les dépasser si nécessaire. Ainsi une pénalisation plus complète des infractions de corruption peut être entreprise. Les conventions guident les États en ce sens. C'est tout particulièrement cette graduation qui va permettre d'opérer une distinction entre la Convention de l'UA et celle de l'ONU selon le caractère impératif ou facultatif d'une incrimination. Certaines dispositions seront en effet impératives pour l'une mais seulement facultatives pour l'autre. Cette différence de force obligatoire n'est néanmoins en rien une complication ou un frein à l'internationalisation de la lutte contre la corruption. Les États se verront engagés par la disposition qui aura l'impérativité la plus importante. C'est la même chose pour les définitions les plus précises d'une infraction de corruption<sup>216</sup>. Bien que dans ce cas les États restent compétents pour étendre la définition à d'autres comportements jugés comme assimilables à de la corruption.

---

<sup>212</sup> Gillian DELL, *Les conventions contre la corruption en Afrique : que peut faire la société civile pour qu'elles fonctionnent*, Transparency International, 2006, p. 18.

<sup>213</sup> Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *Guide législatif pour l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption - Deuxième édition révisée 2012*, Nations Unies, 2012, pp. 75 – 77.

<sup>214</sup> Madagascar, *Loi n° 2004-017 autorisant la ratification de la Convention des Nations Unies contre la Corruption par Madagascar*, 19 août 2004 ; Madagascar, *Loi n°2004-018 autorisant la ratification de la Convention de l'Union africaine sur la Prévention et la Lutte contre la Corruption par Madagascar*, 6 juillet 2004.

<sup>215</sup> Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *Guide législatif pour l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption - Deuxième édition révisée 2012*, Nations Unies, 2012, p. 76.

<sup>216</sup> La convention de l'UA dans son article 4§2 laisse la liberté aux États d'étendre la prise en compte à d'autres infractions de corruption et disposent en ce sens que : « *La présente Convention est également applicable, sous réserve d'un accord mutuel à cet effet, entre deux ou plusieurs États parties à cet accord, pour tout autre acte ou pratique de corruption et infractions assimilées non décrit dans la présente Convention* ». Union africaine, *Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption*, Maputo, 11 juillet 2003, art. 4§2.

Cette souplesse a pour principal avantage de permettre une ratification bien plus large et d'éviter aux États de recourir à des réserves trop importantes qui nuiraient à l'universalité des conventions. Cependant, d'un autre côté, cette différence de valeurs des dispositions conventionnelles nuit fortement à l'homogénéité des lois pénales nationales. Parce que l'uniformité de la lutte contre la corruption au niveau mondial est posée comme la condition première de sa réussite, la présence de dispositions facultatives est préoccupante. Si ces dernières ne peuvent expliquer à elles seules le bilan contrasté<sup>217</sup> des conventions de lutte contre la corruption, elles y contribuent en partie en permettant une hétérogénéité des réponses à la problématique corruptrice et des infractions de corruption incriminées.

Associée à cette limite structurelle des traités, la prise en compte dans des dispositions impératives du respect des principes fondamentaux du droit interne va avoir la même conséquence, c'est-à-dire la présence de dispositions conventionnelles applicables ou non selon que les États y consentent. Ainsi, en l'espèce, de nombreuses dispositions des traités ne sont applicables que « *sous réserve des dispositions de leurs lois nationales* »<sup>218</sup> ou « *conformément aux principes fondamentaux de [leur] système juridique* ». Ces formulations sont originales car s'y opère une autolimitation de la portée des conventions et de la place de leurs dispositions dans la hiérarchie des normes internes aux États parties. Or, la convention de Vienne relative au droit des traités précise très clairement dans son article 27 que le droit international s'impose aux États quand bien même une norme de droit interne lui serait contradictoire<sup>219</sup>. La jurisprudence internationale ne dit pas autre chose<sup>220</sup>. Les rapports entretenus entre le droit international et sa primauté avec le droit interne des États doivent alors déboucher sur une acceptation des États de restreindre le principe de souveraineté des États<sup>221</sup>. En définitive, ces formulations tendraient *in fine* à faire primer le droit national et ses principes fondamentaux sur les dispositions conventionnelles et donc sur le droit international. Le fait que les conventions elles-mêmes viennent restreindre la

---

<sup>217</sup> Depuis la création de ces conventions, l'indice de perception de la corruption au niveau mondial a plutôt stagné.

<sup>218</sup> Union africaine, *Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption*, Maputo, 11 juillet 2003, art. 8.

<sup>219</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention de Vienne sur le droit des traités*, Vienne, 23 mai 1969, art. 27 : « *Une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité. Cette règle est sans préjudice de l'article 46* ».

<sup>220</sup> C'est un principe généralement reconnu du droit des gens que, dans les rapports entre Puissances contractantes d'un traité, les dispositions d'une loi interne ne sauraient prévaloir sur celles du traité (CPJI, 31 juillet 1930, avis, *Communauté gréco-bulgare, série B n° 17*, p. 32 ; CIJ, 26 avril 1988, avis, *Obligation d'arbitrage selon l'Accord de 1947 relatif au siège de l'ONU*, Rec.1988, p. 35)

<sup>221</sup> Dinu IANCULESCU, in *Le juge et le droit international*, Conseil de l'Europe, 1998, p. 168.

valeur de certaines de leurs dispositions démontre bel et bien une volonté de faire reposer la lutte contre la corruption sur les seules législations nationales. Ces dernières primant grâce à ce mécanisme volontaire d'autolimitation. Les conséquences n'en sont pourtant pas moins perverses. Car si encore une fois, ce procédé va permettre une intégration normative bien plus rapide et une ratification bien plus massive, il risque fort bien de déboucher sur des différences substantielles des législations nationales anticorruption. Ce qui n'est ni souhaitable ni souhaité par les conventions compte tenu de leurs objectifs de promouvoir une lutte efficace et de mettre en place des mécanismes de coopération interétatique.

Cette question de la souveraineté des États va imprégner la Convention de l'ONU sur la lutte contre la corruption. En plus de primer indirectement sur les dispositions du traité via les réserves induites par le respect des principes fondamentaux du droit interne des États parties, la convention va consacrer dans son article 4 le respect du principe de l'égalité souveraine<sup>222</sup>. D'autres dispositions protègent les prérogatives des États. C'est le cas de l'article 30 par exemple, qui dispose que la convention ne porte pas atteinte à la souveraineté du droit interne concernant la définition des infractions de corruption, les moyens de défense applicables, les principes juridiques se rapportant à la légalité des incriminations ou encore les poursuites et les peines. De plus, le principe de non intervention contenu dans les dispositions relatives à la souveraineté doit s'interpréter au regard de l'article 2 de la Charte des Nations Unies, qui est fondé sur le respect de l'égalité souveraine des États<sup>223</sup>. L'égalité souveraine y est considérée comme un principe structurel voir structurant de la charte en ce qu'il définit la nature juridique de la communauté conventionnelle<sup>224</sup>. Sans entrer dans les débats doctrinaux au sujet de l'effectivité actuelle de ce principe et de sa signification juridique<sup>225</sup>, il est possible de la définir non pas comme une égale souveraineté des États<sup>226</sup> mais bien comme une égalité des États au-dessus de tout. Ce rappel à des principes communément admis en droit international est nécessaire dans le cadre d'une convention

---

<sup>222</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art.4(1): « Les États Parties exécutent leurs obligations au titre de la présente Convention d'une manière compatible avec les principes de l'égalité souveraine et de l'intégrité territoriale des États et avec celui de la non-intervention dans les affaires intérieures d'autres États ».

<sup>223</sup> Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *Guide législatif pour l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption - Deuxième édition révisée 2012*, Nations Unies, 2012, p. 12.

<sup>224</sup> Georges ABI-SAAB, « Cours de droit international public », *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye (RCADI)*, Martinus Nijhoff Publishers, 1996, p. 328 – 333.

<sup>225</sup> Voir Denis TOURET, *Le Principe de l'égalité souveraine des États, fondement du droit international*, A. Pedone, 1972 ; Lider BAL, *Le Mythe de la Souveraineté en Droit International - La souveraineté des États à l'épreuve des mutations de l'ordre juridique international*, Université de Strasbourg, 2012.

<sup>226</sup> Marc-Stanislas KOROWICZ, *Organisations internationales et souveraineté des États membres*, A. Pedone, 1961, p. 186.

internationale mais d'un autre côté, cette égalité souveraine va limiter la portée des dispositions des conventions, lesquelles devront s'interpréter au regard du prisme du droit national et des compétences propres des États. La question de savoir si la lutte contre la corruption au niveau mondial nécessite une ingérence dans les politiques internes des États mérite d'être soulevée. Les conventions de lutte contre la corruption entendent s'appliquer à travers un mécanisme classique, en droit international, de ratification qui implique un consentement des États à se voir engagés à respecter leurs dispositions. Or, les États ne possèdent pas la même capacité en termes de moyens et de compétences administratives pour y arriver. Cette disparité est prise en compte lorsque, par exemple, la Convention des Nations Unies contre la corruption encourage les États les plus riches « *dans leurs plans et programmes nationaux de lutte contre la corruption, de s'accorder, selon leurs capacités, l'assistance technique la plus étendue, en particulier au profit des pays en développement* »<sup>227</sup>. De là à y voir, sous couvert d'un mécanisme d'entraide, une porte ouverte à une forme d'ingérence technique à destination des pays les plus pauvres, il n'y a qu'une porte qu'il serait possible d'envisager d'ouvrir. *Quid* alors du respect de l'égalité souveraine avec la distinction des États selon leurs richesses ? Il est possible de rétorquer que l'assistance n'est pas réservée aux seuls pays en développement, et que l'article en parle uniquement en tant qu'exemple spécifique et non dans un but directif. Il n'en demeure pas moins que la présence de cette formulation prête à confusion et aurait plus logiquement sa place dans des guides législatifs pour l'application de la convention.

La corruption est un phénomène qui nécessite un plan d'action cohérent pour être combattu, en envisageant à la fois la lutte dans tous ses aspects et l'implication de l'ensemble des acteurs concernés. Au niveau international, cela se traduit par l'adoption de conventions internationales d'ambition régionale ou universelle qui, dans leurs dispositions, envisagent la lutte de manière globale. En l'espèce, ce sera autour du triptyque répression, prévention et coopération. Ce dernier aspect est particulièrement révélateur de la volonté d'apporter une réponse commune à la problématique corruptrice puisque le choix de faire reposer la prévention et la répression sur les législations nationales renforce son importance. C'est pourquoi la question de la coopération internationale en matière de lutte contre la corruption est primordiale. Force est de constater, malgré une volonté affichée d'encourager les États à

---

<sup>227</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 60(2).

la mettre en place<sup>228</sup>, que la coopération n'en est qu'à ses prémices. La faute en revient à des normes essentiellement facultatives, l'absence de définitions communes et une prise en compte bien trop importante des législations nationales. La Convention de l'ONU, consciente des difficultés d'application des dispositions relatives à la coopération internationale, qui incite les États parties à recourir à des accords bilatéraux ou multilatéraux bien plus effectifs en pratique<sup>229</sup>, apparaît comme le symbole de l'échec de cet objectif. La liste des domaines concernés par cette incitation au recours d'accords bilatéraux ou multilatéraux est longue : extradition<sup>230</sup>, transfert de condamnés<sup>231</sup>, entraide judiciaire<sup>232</sup>, coopération des services de détection et de répression<sup>233</sup>, enquêtes conjointes<sup>234</sup>, enquêtes spéciales<sup>235</sup>, mécanismes de recouvrement d'avoirs<sup>236</sup>, entraide concernant la formation<sup>237</sup> et enfin les arrangements financiers et l'aide en général<sup>238</sup>. La mise en place par la Convention de l'ONU de mécanismes de coopération interétatique est au regard de ces éléments un mirage. Et si son volet répressif repose sur le bras armé des législations nationales, le volet coopératif repose en grande partie sur des accords bilatéraux ou multilatéraux externes à la convention. Lesquels ne sont bien entendu pas uniformes et font de la coopération en matière de lutte contre la corruption un domaine hétéroclite peu propice à l'efficacité.

Enfin, tout système peut connaître des entraves à son bon fonctionnement. C'est pourquoi il existe des mécanismes censés identifier ces obstacles et les résoudre. Dans le meilleur des cas, cette tâche devra être confiée à un spécialiste indépendant qui apportera le cas échéant conseil et solution et pourra en sanctionner le non-respect dans les cas les plus graves avec l'aide de l'institution judiciaire. Il en va de même pour les conventions de lutte contre la corruption. Leur ratification par les États n'est malheureusement pas une garantie suffisante de succès. Encore faut-il contrôler que cette ratification sera suivie d'effets sous

---

<sup>228</sup> *Idem*, art. 1 : « La présente convention a pour objectif [...] de promouvoir, faciliter et appuyer la coopération internationale et l'assistance technique aux fins de la prévention de la corruption et de la lutte contre celle-ci, y compris le recouvrement d'avoirs; »

<sup>229</sup> Il est possible de citer parmi ces accords bilatéraux ceux conclus entre Madagascar et la France dans le cadre du projet de coopération franco-malgache d'appui à la justice ou bien divers programmes bilatéraux impliquant Madagascar et l'Union Européenne.

<sup>230</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 44(18).

<sup>231</sup> *Idem*, art. 45.

<sup>232</sup> *Id.*, art. 46(30).

<sup>233</sup> *Id.*, art. 48(2).

<sup>234</sup> *Id.*, art. 49.

<sup>235</sup> *Id.*, art. 50 (2).

<sup>236</sup> *Id.*, art. 59.

<sup>237</sup> *Id.*, art. 60(3).

<sup>238</sup> *Id.*, art. 62(4).

peine de se retrouver en présence d'une coquille vide juridique. Seuls des mécanismes de suivis de l'application des conventions sont en mesure d'effectuer un contrôle efficace. Force est alors de constater que tant la Convention de l'ONU que celle de l'UA ne procèdent réellement à un véritable contrôle en raison de mécanismes de suivi peu ambitieux qui ne respectent pas les principes d'autonomie et d'indépendance. Tout d'abord, la conférence des États parties mise en place par la Convention de l'ONU reste la chose des États qui en fixent les règles de fonctionnement et arrêtent ses activités<sup>239</sup>. L'appui d'un secrétariat fourni par les Nations Unies n'est que technique. La mission de cette conférence qui est d'étudier périodiquement l'application de la convention<sup>240</sup> ne se base que sur les informations fournies par les États<sup>241</sup>. Ces derniers sont juges et parties. Ce qui, il faut bien se rendre à l'évidence, a une fâcheuse tendance à réduire la transparence du système et la sincérité des informations disponibles. Certes, un mécanisme onusien analogue existe concernant les droits de l'homme avec l'examen périodique universel<sup>242</sup> du Conseil des droits de l'homme qui connaît une réussite estimable. Néanmoins, à l'heure actuelle, un tel système n'est pas comparable dans la pratique avec celui mis en place par la convention. Les choses sont pourtant en train d'évoluer avec les travaux d'un groupe de travail chargé du mécanisme d'évaluation au sein de la Conférence des États parties. Ainsi dans une résolution 3/1<sup>243</sup> de novembre 2009, la Conférence des États parties a adopté un cadre de référence des mécanismes d'examen de l'application de la Convention en s'inspirant très largement du mécanisme de l'examen périodique universel susmentionné, cadre qui prévoit la mise en place d'un cycle d'examen de l'application de la convention par les États. L'examen sera effectué par deux autres États

---

<sup>239</sup> *Id.*, art. 63.

<sup>240</sup> *Id.*, art. 63(4)(e) : « Elle examine périodiquement l'application de la présente Convention par les États Parties ».

<sup>241</sup> *Id.*, art. 63(6) : « Chaque État Partie communique à la Conférence des États Parties, comme celle-ci le requiert, des informations sur ses programmes, plans et pratiques ainsi que sur ses mesures législatives et administratives visant à appliquer la présente Convention ».

<sup>242</sup> « L'Examen Périodique Universel (EPU) est un processus unique en son genre. Il consiste à passer en revue les réalisations de l'ensemble des États membres de l'ONU dans le domaine des droits de l'homme. Il s'agit d'un processus mené par les États, sous les auspices du Conseil des droits de l'homme. Il fournit à chaque État l'opportunité de présenter les mesures qu'il a pris pour améliorer la situation des droits de l'homme sur son territoire et remplir ses obligations en la matière. Mécanisme central du Conseil des droits de l'homme, l'EPU est conçu pour assurer une égalité de traitement à chaque pays ». L'examen périodique universel donne lieu notamment à un rapport d'un groupe de travail constitué par une troïka d'États qui va analyser l'application des droits de l'homme dans l'État concerné.

[<http://www.ohchr.org/FR/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>]

<sup>243</sup> Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption, *Résolution 3/1*, Doha, 9-13 nov. 2013.

[<https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP-session3-resolutions.html>]



sur la base d'informations fournies par l'État examiné<sup>244</sup>. Si l'État examiné le requiert, les informations peuvent être complétées par des échanges, des visites sur le terrain ou encore des réunions organisées à Vienne. Un des points focaux est que ce système n'a aucune incidence punitive et n'a pour objectif que de fournir un cadre propice à l'entraide internationale<sup>245</sup>. Ce système qui a connu des difficultés de fonctionnement d'ordre financier comme le démontre la résolution 4/1 d'octobre 2011 de la Conférence des États parties<sup>246</sup> s'apprête à conclure son premier cycle. Le bilan est assez positif avec une participation active des États qui font de ce mécanisme une tribune pour affirmer leur engagement dans la lutte contre la corruption et qui n'hésitent pas à proposer des visites sur leur territoire<sup>247 248</sup>. Ce bilan encourageant ne permet malheureusement pas d'éclipser les limites d'un tel système, et il ne pourra qu'être regrettée l'absence d'un examen réellement indépendant effectué par des experts non pas sur la base des informations fournies par l'État mais sur leurs travaux et investigations. De plus, la conférence des États parties comme son nom le précise est la chose des États et non un organisme autonome. En matière de lutte contre la corruption plus que dans tout autre, les données ne doivent pas seulement être empreintes de véracité mais aussi apparaître comme telles.

La Convention de l'UA connaît les mêmes limites bien qu'elle prévoie un mécanisme de premier abord bien plus autonome vis-à-vis des États. Il est en effet créé un comité consultatif sur la lutte contre la corruption composé de onze experts indépendants élus par le conseil exécutif de l'Union africaine pour deux ans. L'absence de mécanismes de révocation semble assurer leur indépendance bien que le processus de nomination soit sujet à critique. Ils sont en effet nommés sur propositions des États par un conseil exécutif

---

<sup>244</sup> Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption, *Résolution 3/1 – Annex I: Terms of reference of the Mechanism for the Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption*, Doha, 9 -13 nov. 2013, art. 15: « Each State party shall provide to the secretariat the information required by the Conference on its compliance with and implementation of the Convention, using the comprehensive self-assessment checklist as an initial step for that purpose. States parties shall provide complete, up-to-date, accurate and timely responses ».

<sup>245</sup> Idem, art. 3: « The Mechanism shall: [...] Be non-adversarial and non-punitive and shall promote universal adherence to the Convention ».

<sup>246</sup> Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption, *Résolution 4/1*, Marrakech, 24 – 28 oct. 2011, art. 3 : « Prie le Secrétariat d'examiner plus avant le solde négatif mentionné dans la note du Secrétariat sur les ressources nécessaires au fonctionnement du Mécanisme, de déterminer si ce solde négatif peut être compensé par une optimisation des coûts ou des contributions volontaires, et d'en tenir compte lors de la présentation du budget pour l'exercice biennal 2014-2015, conformément à la résolution 1/1 du Groupe et à la section VII des termes de référence ».

<sup>247</sup> À ce titre, parmi les 27 États examinés la première année, 24 visites avaient été effectuées.

<sup>248</sup> Voir, Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption, *Rapport du Groupe d'examen de l'application sur les travaux de sa sixième session*, CAC/COSP/IRG/2015/5, 1 – 5 juin 2015, Vienne.

composé des ministres des Affaires étrangères des États membres de l'Union africaine. Une autre limite réside dans les moyens et les missions attribuées à ces experts. Outre le rôle classique de promotion de l'application de la Convention de l'UA en sensibilisant les États parties et en les conseillant, le suivi de la convention repose sur la même base bancaire que le suivi de la Convention de l'ONU. C'est-à-dire sur une dépendance vis-à-vis des informations transmises par les États parties dans un rapport annuel. Cette confiance accordée aux États est en mesure de ménager leurs susceptibilités souveraines mais limite fortement l'efficacité du suivi de l'application de la convention. L'OCDE, dont Madagascar n'est pas membre, a pourtant su se doter d'un des mécanismes de suivi les plus performants au monde pour la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Il procède classiquement par une auto-évaluation des États sur la base d'un questionnaire mais y ajoute un contrôle sur place par des experts bien que ce contrôle soit considéré comme attentatoire à la souveraineté<sup>249</sup>. Les sources d'informations ne sont en outre pas exclusivement<sup>250</sup> d'origine étatique et les organismes de contrôle sont habilités à recueillir des informations non gouvernementales, ce qui est un gage supplémentaire de fiabilité. Un mécanisme de sanction n'est par contre pas prévu par cette convention qui a opté pour un système bien plus pernicieux : la publicité. En cas de défaillance dans l'application de la convention, il pourra être fait mention de cette dernière publiquement tout en rappelant les engagements étatiques.

En définitive, toutes ces défaillances et manquements contenus dans les conventions de lutte contre la corruption sont de nature à affaiblir leur portée et à retarder la création d'une véritable réponse mondiale contre la corruption. En l'état actuel des choses, les conventions organisent une prise en compte nationale de la corruption mais ne proposent pas un cadre suffisamment contraignant pour arriver à une pleine uniformisation du droit et à une coopération effective des États. Cela signifie, en l'espèce, que l'application de ces conventions par Madagascar devra être regardée à travers la mise en place de lois nationales de transposition. Mais que, nonobstant, il sera fortement préférable de considérer aussi ces lois comme des productions législatives nationales en supplément d'une simple transposition

---

<sup>249</sup> Paraskevi NASTOU, « L'évaluation des parties à la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales : un mécanisme institutionnel de suivi au service de l'harmonisation des législations et pratiques nationales », *La corruption et le droit international*, Daniel DORMOY (dir.), Bruylant, 2010, pp. 16 – 17.

<sup>250</sup> Vincent COUSSIRAT-COUSTERE, *La contribution des organisations internationales au contrôle des obligations conventionnelles des États*, Université de Paris II, 1979, p. 422 et s.

d'une « méthode conventionnelle » compte tenu de la nature peu contraignante des traités et de la liberté qu'ils concèdent aux États.

**B : La question de la conditionnalité comme affirmation de la prise en compte croissante de la corruption.**

La lutte contre la corruption est devenue en quelques années un domaine de plus en plus médiatique. Le nombre d'affaires de corruption portée à la connaissance du public et leur prise en compte par le pouvoir judiciaire en est symptomatique. L'internationalisation de la question a été la suite logique et s'est retrouvée consacrée par une série de conventions bien spécifiques. Ces dernières ne sont cependant qu'une des conséquences ou éléments révélateurs de cette dynamique car la problématique de la corruption imprègne tant les relations internationales qu'elle est considérée et intégrée à des programmes ou des concepts bien plus larges. La lutte contre la corruption est aussi devenue une préoccupation annexe comprise dans des traités et des programmes internationaux. La notion polémique de bonne gouvernance comprend ainsi un volet consacré à la lutte contre la corruption en partant du postulat que ce combat irait dans le sens du développement économique. La question de la lutte contre la corruption, en ce qu'elle permet une gestion saine et transparente du secteur public, est même devenue pour certains bailleurs de fonds une conditionnalité d'octroi d'une aide. Au risque de transformer la question de la corruption et son combat en une forme moderne d'ingérence dans les affaires des États au mépris de leur souveraineté.

**1 : La problématique de la corruption et les bailleurs de fonds : le cas de la conditionnalité de l'aide au développement de la Banque mondiale.**

La question de la lutte contre la corruption est désormais un sujet qui imprègne les relations entre les acteurs du droit international primaire que sont les États mais aussi entre les acteurs secondaires dont font partie les organisations internationales. Ce sujet s'est développé au regard de la notion de droit et d'aide au développement en faveur des pays les moins avancés. Car il existe un fort corollaire entre ces deux notions tant la corruption a pour effet néfaste de rendre les politiques de développement inopérantes en soustrayant les

financements de leurs destinations originales et en dérégulant le fonctionnement régulier des institutions chargées de les mener.

L'aide au développement en faveur des États les moins avancés s'est développée concurremment à la dynamique historique de décolonisation. Il s'agissait dans les années 50 et 60 de doter les États receveurs de fonds nécessaires à leur développement. Cela s'articulait autour du triptyque : apport en capital, financement d'investissements en infrastructures et création d'industries nationales. Le rôle central des États dans l'utilisation de ces ressources a très vite fait l'objet de critiques quant au respect de leurs engagements, d'autant plus que les objectifs des bailleurs de fonds n'étaient pas toujours partagés par les États récipiendaires et vice versa<sup>251</sup>. Saisis par cette divergence d'intérêts, les bailleurs de fonds, dans les années 70 et 80, ont été amenés à associer des conditions aux fonds alloués. Cette conditionnalité de l'aide va alors s'exprimer à travers la mise en œuvre de réformes économiques centrées autour des thèmes de la libéralisation des échanges et de la privatisation d'un secteur public considéré comme un frein au développement via notamment les plans d'ajustements structurels de la Banque mondiale. Sans rentrer dans les débats se rapportant à l'effectivité de cette approche ouvertement libérale, il est apparu que la conditionnalité de l'aide ne pouvait être limitée aux seuls critères économiques, la faute en incombant aux défaillances administratives et politiques des États récipiendaires. Le développement économique devait ainsi être lié à des réformes institutionnelles d'envergure. Le concept de bonne - et son corollaire de mauvaise - gouvernance était né, partant du constat qu'une gestion saine et transparente des institutions, le respect de l'État de droit, la stabilité politique ainsi que la lutte contre la corruption sont les préalables impérieux au redressement économique des pays en voie de développement. Ces critères institutionnels apparus dans les années 90 constituent un objectif à atteindre pour les États et conditionnent l'octroi de l'aide. C'est ainsi que la question de la lutte contre la corruption fut liée à celle de l'aide au développement à peu près au même moment que son internationalisation (fin des années 90, début des années 2000) en partant du constat que la corruption et la bonne gouvernance était indissociables. La corruption va à l'encontre de l'exercice d'une gouvernance efficace et la bonne gouvernance octroie les moyens nécessaires pour combattre la corruption. Le « groupe de la Banque

---

<sup>251</sup> Aurore GARY, Bernard GAUTHIER, « La Banque mondiale : lutte contre la corruption et programmes d'appui budgétaire », *Les bonnes pratiques des organisations internationales*, Asmara KLEIN (dir.), Camille LAPORTE (dir.), Marie SAIGET (dir.), Presses de la Fondation nationale de sciences politiques, 2015, chap. 8.

mondiale »<sup>252</sup>, un des organismes principaux de financement des politiques de développement, est le parfait exemple de cette prise en compte assez récente (1996) lors de l'assemblée annuelle conjointe entre le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque mondiale où fut évoqué le « *cancer de la corruption* »<sup>253</sup>. L'idée sous-jacente est que lutter contre la corruption devrait permettre l'accomplissement d'un droit de l'Homme : le droit au développement<sup>254</sup>. Le « consensus de Monterrey »<sup>255</sup> en mars 2002, qui porte sur la question de l'aide au développement, reconnaît clairement ce droit et considère explicitement que la lutte contre la corruption doit être un des éléments à prendre en compte dans les financements du développement<sup>256</sup>. Depuis, plusieurs stratégies ont été élaborées dans le but de prévenir la corruption dans les différents programmes de la Banque mondiale et plus particulièrement dans la procédure de prêt.

Avant de s'intéresser plus en détail à cette procédure de prêt, il convient tout d'abord de définir juridiquement les rapports entretenus entre la Banque mondiale et des États demandeurs d'aides comme Madagascar. En vertu d'une conception couramment admise en droit international, il existerait une inégalité liée à la capacité juridique de ces différents acteurs<sup>257</sup>. Les États en tant que sujets primaires du droit international jouiraient d'une personnalité juridique illimitée quand les organisations internationales, simple sujets

---

<sup>252</sup> Le groupe de la Banque mondiale comprend la « Banque mondiale » constitué de la « banque internationale pour la reconstruction et le développement » (BIRD) et « l'association internationale de développement » (IDA). Il comprend aussi la « Société financière internationale » (SFI), « l'Agence multilatérale de garantie des investissements » (AMGI) et le « Centre international de règlement des différends relatifs aux investissements » (CIRDI).

<sup>253</sup> James Wolfensohn, président de la Banque mondiale évoque la corruption comme une préoccupation importante pour le développement des pays. Ce discours fait suite à la publication de rapports internes sur l'impact de la gouvernance et la corruption dans la mise en place des plans d'aide au développement. Banque mondiale, « Governance and development », Washington D.C., 1992.

[<http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governance-development>]

<sup>254</sup> La Déclaration du 4 décembre 1986 sur le droit au développement affirme dans son article premier que ce droit est considéré comme un des droits de l'homme : « *Le droit au développement est un droit inaliénable de l'homme en vertu duquel toute personne humaine et tous les peuples ont le droit de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés, et de bénéficier de ce développement* ».

<sup>255</sup> Il s'agit d'une Conférence internationale sur le financement du développement s'étant déroulée du 18 au 22 mars 2002 où il a été question de l'aide en faveur des États les plus pauvres.

<sup>256</sup> *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement*, A/CONF.198/11, Monterrey, 18 – 22 mars 2002, p. 36 : « *Il a été reconnu que la bonne gouvernance constituait la base de toute mobilisation des ressources nationales et internationales en faveur des pays en développement. On a fait observer qu'une action efficace visant à éliminer la corruption était essentielle pour la bonne gouvernance dans tous les pays et qu'une telle action relevait de la responsabilité commune des pays en développement et des pays développés* ».

<sup>257</sup> CIJ, 11 avril 1949, *Avis consultatif, Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, p. 12 : « *Les sujets de droit, dans un système juridique, ne sont pas nécessairement identiques quant à leur nature ou à l'étendue de leurs droits ; et leur nature dépend des besoins de la communauté* ».

secondaires, ne jouiraient que d'une personnalité juridique limitée accordée par les États au titre de leur souveraineté<sup>258</sup>. Il peut alors être avancé qu'il existerait un déséquilibre contractuel dans les accords que peuvent conclure les États demandeurs et la Banque mondiale<sup>259</sup>, même s'ils ont la qualité d'accords internationaux tels que définis et régis par la Convention de Vienne sur le droit des traités<sup>260</sup> et si leur validité est issue de l'ordre juridique international. Des accords de prêt ou de financement du développement peut donc naître pour l'État demandeur une obligation juridique à respecter certaines conditions. La corruption s'inscrit parfaitement comme une conditionnalité d'octroi de financements puisqu'elle impacte l'utilisation des fonds alloués pour l'aide au développement en les détournant de leurs destinataires légitimes et parce qu'elle contribue à saper la pratique d'une « bonne gouvernance »,

La prise en compte de la corruption dans les procédures de prêt de la Banque mondiale s'effectue à un double niveau. À la fois interne, avec un contrôle des activités et des fonctionnaires de la Banque mondiale, et externe, avec un contrôle lors d'un projet de financement des activités des pouvoirs publics de l'État contractant mais aussi de son secteur public lorsque ce dernier poursuit des missions de service public ou agit au nom de l'État. C'est l'exercice de ce contrôle externe qui a un intérêt particulier pour notre sujet d'étude. Il convient de montrer que l'impératif de lutte contre la corruption est devenu un élément central du travail de la Banque mondiale et que les États les plus démunis n'ont pas d'autre choix que le respect de cette conditionnalité, faute de quoi aucun financement ne pourra être alloué. Mais avant tout et pour ne pas dissenter sur des chimères, il convient de se rendre compte de la réalité de cette conditionnalité. Force est alors de constater que le pourcentage de financements accordés par la Banque mondiale faisant l'objet de conditions relatives à la gouvernance est passé de 60% à 100% entre 1997 et 2005<sup>261</sup>. Cela démontre bel est bien que la question de la gouvernance et par extension de la corruption ne peut plus être occultée de nos jours. En ce qui concerne le groupe de la Banque mondiale, ce nouvel impératif va se retrouver dans la prise en compte des performances des politiques dites de bonne

---

<sup>258</sup> Voir Pierre-Marie DUPUY, Yann KERBRAT, *Droit international public*, Douzième édition, Dalloz, Partie 1, Chap. 2.

<sup>259</sup> Mouhamadou MADANA KANE, Virginie LINDER, « La prise en compte de la corruption dans les financements de la Banque mondiale : aspects juridiques », *La corruption et le droit international*, Daniel DORMOY (dir.), Bruylant, 2010, pp. 54 – 55.

<sup>260</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention de Vienne sur le droit des traités*, Vienne, 23 mai 1969, art. 3 ; Voir CJCE, 25 fév. 2010, Aff. C-346/08, *Brita*, §§ 40 -41.

<sup>261</sup> Banque mondiale, *Review of World Bank Conditionality*, 2005, p. 10.

gouvernance lors de l'attribution de prêts d'appui budgétaire<sup>262</sup> par l'Association internationale pour le développement<sup>263</sup>.

Deux organes spécifiques ont été créés par la Banque mondiale pour contrôler l'effectivité de la lutte contre la corruption des États récipiendaires de l'aide au développement : le « service de déontologie institutionnelle » et le « panel d'inspection de la Banque mondiale ». Le service de déontologie institutionnelle a pour mission d'enquêter sur de possibles cas de fraudes et pratiques de corruption dans les différents projets financés par la Banque mondiale. Faute de caractère juridictionnel, il soumet ensuite ses conclusions au « Conseil des sanctions de la Banque » qui peut y donner suite le cas échéant<sup>264</sup>. C'est pourquoi son travail se résume bien souvent à la médiation et au concours des bons offices. Le panel d'inspection de la Banque mondiale, quant à lui, a pour finalité de « *de permettre aux parties ayant un intérêt à agir de saisir cette structure pour dénoncer les violations par la Banque elle-même* »<sup>265</sup>. Ce mécanisme « *quasi* juridictionnel »<sup>266</sup> ouvre la possibilité aux individus de dénoncer certains projets entachés de corruption. Cependant, l'utilisation finale des fonds par les pouvoirs publics de l'État récipiendaire ne peut faire l'objet d'une telle dénonciation. Néanmoins, cette opportunité offerte aux populations de contester le détournement des financements de sa destination originale est en soi une avancée majeure dans la reconnaissance de la lutte contre la corruption au niveau international, cette dernière n'étant plus seulement la chose des sujets classiques du droit international mais avec la reconnaissance progressive d'une personnalité juridique internationale aux individus<sup>267</sup>, celle des peuples qui pourront exercer concrètement leur souveraineté en se saisissant de sujets les concernant directement.

---

<sup>262</sup> Il est possible de distinguer trois types de financement : un financement par projet, un financement par programme et un financement par appui budgétaire. Ce dernier type est considéré comme bien plus propice à des détournements étant donné qu'il y a un transfert direct des fonds au trésor public des États. C'est pourquoi ce type d'aide sera bien plus contrôlé.

<sup>263</sup> Les critères sont divisés en quatre catégories : la gestion économique, les politiques structurelles, les politiques sociales et la gestion du secteur public et des institutions.

<sup>264</sup> Mouhamadou MADANA KANE, Virginie LINDER, *op. cit.*, pp. 58 – 59.

<sup>265</sup> *Idem*, p. 59.

<sup>266</sup> Roland ADJOVI, « Le Panel d'inspection de la Banque mondiale : développements récents », *Actualité et Droit International*, 2001. [<http://www.ridi.org/adi/200102a1.pdf>]

<sup>267</sup> Mouhamadou MADANA KANE, Virginie LINDER, *op. cit.*, p. 60.

## **2 : Une critique de la conditionnalité entre ingérence et néo-colonisation.**

La prise en compte de la corruption en tant que conditionnalité d'octroi de l'aide au développement est symptomatique de l'internationalisation progressive de la question. La lutte originelle strictement issue de politiques nationales des États a été remplacée par une universalisation de la réponse pénale associée à des mécanismes internationaux d'entraide. De surcroît, une lutte imposée aux États les plus fragiles économiquement est venue se coupler à une approche volontariste, c'est-à-dire découlant de la volonté souveraine des États (cf. la conventionnalisation de la lutte contre la corruption). L'insertion de la corruption comme une conditionnalité d'accès à l'aide au développement en est un exemple remarquable. Cette approche développée par les bailleurs de fonds internationaux et soutenue par les États les plus développés ne vient pas compléter l'arsenal conventionnel en place mais, d'une certaine manière, le supplanter. La liberté laissée aux États par les diverses conventions d'interpréter et de définir leurs politiques nationales de lutte contre la corruption en fonction des principes fondamentaux de leurs systèmes juridiques va se trouver malmenée par cette conception bien plus cynique. L'aide au développement est une telle nécessité pour les États les moins développés que la mise en place d'une politique de lutte contre la corruption devient une question vitale. Une série de questionnements légitimes sur le bienfondé de cette pratique découle de ce constat. Le premier tient à l'introduction d'un contrôle politique dans le fonctionnement de la Banque mondiale. Le second est relatif à l'efficacité de la sélectivité de l'aide sur des critères de bonne gouvernance. Enfin, le troisième porte sur l'atteinte à la souveraineté des États.

Les statuts de la Banque mondiale ne lui octroient en principe qu'une compétence dans le domaine économique. Les Statuts du BIRD indiquent clairement que :

*« La Banque et ses dirigeants n'interviendront pas dans les affaires politiques d'un État membre quelconque, ni ne se laisseront influencer dans leurs décisions par l'orientation politique de l'État membre (ou les États membres) en cause. Leurs décisions seront fondées exclusivement sur des considérations économiques, et ces considérations seront impartialement pesées afin d'atteindre les objectifs énoncés à l'article I »<sup>268</sup>.*

Or, l'aide au développement conditionnée par la mise en place d'une politique de lutte contre la corruption semble s'éloigner de la seule considération économique. La corruption

---

<sup>268</sup> Groupe de la Banque Mondiale, *Statut de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement*, version révisé du 16 fév. 1989, Section 10, Art. 10.



est, en effet, un domaine éminemment politique en ce qu'il produit des effets sur le fonctionnement régulier des institutions publiques, des services publics et de l'État en général. La Banque, en se référant à de tels critères, ne contrevient-elle pas alors à ces principes ? D'autant plus que la Banque ne peut être considérée comme un gouvernement mondial du fait du système de vote pondéré et de la limitation de ses opérations aux pays emprunteurs, ce qui limite son champ de compétences aux seuls financements du développement économique<sup>269</sup>. Malgré ces principes, cette prise en compte de la bonne gouvernance et *a fortiori* de la corruption par la Banque peut s'expliquer par les liens très forts qui unissent ces notions à celle du développement économique. Une corruption élevée aura pour effet de ralentir dramatiquement le développement d'un pays en détournant l'aide de sa mission première. L'aide au développement ne pouvant être efficace sans des mesures adéquates de réduction du risque corruptif, les considérations économiques se voient alors associées à des considérations plus politiques venant les justifier, et rendant possible pour la Banque d'estimer que certaines considérations politiques comme la corruption sont des composantes des considérations économiques. L'exemple pratique de Madagascar est révélateur de cette philosophie : l'aide au développement octroyée par la Banque mondiale a été ainsi drastiquement réduite suite au renversement du président Marc Ravalomanana et l'arrivée au pouvoir de Andry Rajoelina en 2009. Elle est passée de 215,62 millions de dollars américains en 2008 à 35,51 millions en 2009<sup>270</sup>. Or ce ne sont pas des considérations purement économiques qui ont justifié cette baisse mais des considérations politiques quant au caractère démocratique et constitutionnel du nouveau régime de la Haute Autorité de Transition.

Il est ensuite raisonnable de s'interroger sur l'efficacité d'une telle conditionnalité si elle débouche sur une sélectivité de l'aide au développement selon des critères de gouvernances et de lutte contre la corruption<sup>271</sup>. La dynamique actuelle fait que l'aide au développement va se voir accordée non plus prioritairement aux États les plus démunis mais aux États les mieux gouvernés selon les critères de la Banque mondiale. Or, les pays les plus démunis sont souvent aussi les moins bien gouvernés. Se crée alors un cercle vicieux où l'aide au développement ne pourra aboutir aux États en ayant le plus besoin, faute justement d'un financement suffisant pour entreprendre des réformes structurelles. Il est alors possible

---

<sup>269</sup> Mouhamadou MADANA KANE, Virginie LINDER, *op. cit.*, p. 52.

<sup>270</sup> <https://mg.ambafrance.org/Les-chiffres-de-l-aide-publique-au>

<sup>271</sup> Une base de données des projets financés par la Banque mondiale est disponible à l'adresse suivante : [<http://data.worldbank.org/data-catalog/projects-portfolio>]

d'affirmer que la prise en compte de la bonne gouvernance a conduit la Banque mondiale à effectuer un déclassement des pays les plus corrompus au détriment de son objectif initial de lutter contre la pauvreté<sup>272</sup>. Cependant, ces nouveaux critères de financement pourraient être acceptables dans la mesure où les réformes encouragées par la Banque mondiale en matière de bonne gouvernance et plus particulièrement de lutte contre la corruption conduiraient effectivement à des changements profonds propices à un développement économique des pays concernés. Toutefois, l'efficacité de la conditionnalité de l'aide est vivement critiquée par plusieurs institutions ou organisations internationales, qui la considèrent au mieux inefficace et au pire néfaste à la réduction de la pauvreté dans les pays les moins avancés<sup>273</sup>. Dans le même ordre d'idées, la commission économique pour l'Afrique<sup>274</sup> tout comme la «*commission for Africa*» mettent en avant une approche historique et montrent que le développement s'épanouit préférablement lorsqu'il est dirigé par des dispositions nationales exemptes d'une influence extérieure trop importante<sup>275</sup>. C'est pourquoi la conditionnalité, dans un souci d'efficacité, devrait se voir supplanter par des programmes de collaboration et de renforcement de la gestion des finances publiques des pays concernés. Leur autonomie vis-à-vis des bailleurs en serait renforcée, les pouvoirs publics étant responsables devant les seuls citoyens<sup>276</sup>.

Enfin, cette conditionnalité de l'aide au développement a comme effet fâcheux d'entrer en collision avec la souveraineté des États, qui est un des principes fondamentaux du droit international. La construction d'un droit international du développement a eu pour conséquence de faire primer la souveraineté des États sur les logiques économiques. Initié dans les années 1970 autour du « mouvement pour un nouvel ordre économique » composé de pays non alignés, ce droit comprend la reconnaissance d'un statut spécifique aux pays en voie de développement et prévoit la maîtrise souveraine des ressources naturelles nationales et de l'aide au développement. Les politiques économiques ne dépendent en outre, certes en théorie, que de l'État si bien que « *chaque pays est d'abord responsable de son propre*

---

<sup>272</sup> Aurore GARY, Bernard GAUTHIER, « La Banque mondiale : lutte contre la corruption et programmes d'appui budgétaire », *Les bonnes pratiques des organisations internationales*, Asmara KLEIN (dir.), Camille LAPORTE (dir.), Marie SAIGET (dir.), Presses de la Fondation nationale de sciences politiques, 2015, chap. 8.

<sup>273</sup> Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité, *La stratégie de la Banque mondiale en matière de Gouvernance et de lutte Anti-corruption – Perspective de la société civile*, août 2006, p. 16 : « [la conditionnalité est] un outil inefficace pour introduire des changements politiques dans le domaine de la gouvernance où de complexes compromis politiques sous-tendent la plupart des réformes ».

<sup>274</sup> Il s'agit de l'une des cinq commissions régionales du Conseil économique et social des Nations unies. Sa mission principale est d'encourager la coopération économique entre ses 54 États membres.

<sup>275</sup> Commission for Africa, *Our common interest*, 2005, chap. 9.

<sup>276</sup> Mouhamadou MADANA KANE, Virginie LINDER, *op. cit.*, pp. 61 -62.

*développement économique et social* »<sup>277</sup>. Certes, il serait possible d'arguer que l'aide au développement résulte d'une relation contractuelle entre deux sujets du droit international jouissant du principe de l'autonomie de la volonté : la Banque mondiale est libre de fixer des conditions préalables à un financement du développement que les États peuvent librement car souverain accepter ou refuser. Toutefois dans de nombreux cas, le consentement étatique aux conditions d'octroi de l'aide est davantage contraint par la pression des nécessités économiques et budgétaires que libre<sup>278</sup>. La souveraineté de l'État en subit un réel préjudice, d'autant plus fort que la conditionnalité ne porte plus désormais seulement sur des questions économiques mais aussi politiques qui touchent à des secteurs capitaux des États.

Derrière ces questionnements légitimes se retrouve en filigrane la problématique de l'ingérence, qui peut se définir en droit international comme l'intervention dans les affaires des États. La reconnaissance d'un tel droit d'ingérence est un sujet très actuel du Droit international. La Cour Internationale de Justice (CIJ) dans son célèbre arrêt sur le détroit de Corfou ne laisse pourtant pas de place subséquente au doute. Elle condamne fortement ce prétendu droit qui « *ne peut être envisagé que comme une manifestation d'une politique de force, politique qui, dans le passé, a donné lieu aux abus les plus graves et qui ne saurait, quelles que soient les déficiences présentes de l'organisation internationale, trouver aucune place dans le droit international* »<sup>279</sup>. Il est cependant difficile de qualifier juridiquement le concept d'intervention. Dans l'*Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*<sup>280</sup>, la CIJ a précisé l'interdiction de traiter « d'affaires » qui relèvent du droit national d'un État. Il faut comprendre aujourd'hui ce concept comme la libre décision des États dans les matières qui l'intéressent directement, la liberté des États à disposer d'eux-mêmes<sup>281</sup>. Sans avoir besoin de donner une définition plus précise qui comprendrait la doctrine sur l'ingérence sollicitée et la controversée ingérence humanitaire<sup>282</sup>, il est cependant possible, avec les quelques éléments de définition disponibles, de faire un parallèle évident entre la conditionnalité de bonne gouvernance et une ingérence dans des domaines habituellement réservés au seul droit national. La question de la corruption, en tant que conditionnalité d'octroi de financement, serait alors une des clés

---

<sup>277</sup> Conférence des Nations Unies sur le financement du développement, *Final Outcome of the International Conference on Financing for Development*, 2002.

<sup>278</sup> Bertrand BADIE, *Un monde sans souveraineté: Les États entre ruse et responsabilité*, Fayard, 1999, chap. 1.

<sup>279</sup> CIJ, *Affaire du détroit de Corfou*, Arrêt du 9 avril 1949, *Recueil*, 1949, p. 35.

<sup>280</sup> CIJ, *Affaire des activités militaires et paramilitaire au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, Arrêt du 27 juin 1986, CIJ, *Recueil*, 1986.

<sup>281</sup> Joe VERHOEVEN, *Droit international public*, Larcier, 2000, pp. 144 – 147.

<sup>282</sup> Voir Mario BETTATI, *Le droit d'ingérence : Mutation de l'ordre international*, Odile Jacob, 1996.

ouvrant la porte à une ingérence des bailleurs de fonds et des pays développés, parce qu'ils en sont les premiers contributeurs, sur les pays en voie de développement. La première preuve de cette ingérence se trouve dans la place faite à la souveraineté dans l'application des mécanismes d'octroi de l'aide internationale au développement. L'étude de l'évolution de cette aide montre un inversement de la dynamique la justifiant. Il y a un passage de la théorie d'une indépendance assurée par l'aide internationale et vectrice de développement à la théorie d'un développement qui serait vecteur d'indépendance. Ces théories, qui peuvent se définir comme une forme moderne de néocolonialisme<sup>283</sup>, conditionnent l'accession à la souveraineté à l'acquisition de capacités suffisantes de gouverner<sup>284</sup>. Un État ne pouvant se prémunir efficacement de la corruption verrait alors sa souveraineté réduite par une conditionnalité politique lui imposant des réformes structurelles et institutionnelles répondant aux critères des bailleurs de fonds et non aux réalités sociales et politiques du pays.

Cette ingérence est d'autant plus sujette à caution que les buts poursuivis par les bailleurs de fonds manquent de cohérence et que certaines conséquences de la conditionnalité conduisent à s'interroger sur les buts poursuivis. Certaines mesures ont ainsi pu prendre des tournures bien personnelles, comme justement à Madagascar en 1995, où le FMI, lors de la préparation de la « facilité d'ajustement structurel renforcée », a posé comme condition le limogeage du gouverneur de la banque centrale malgache de l'époque<sup>285</sup>. Le prêt international serait alors plus un outil de contrôle des activités des pays emprunteurs qu'une aide destinée au développement des pays. C'est cette thèse que soutient Stephen D. Krasner en affirmant que les « *institutions de la finance internationale qui incarnent les valeurs des États capitalistes plus développés, se sont davantage souciés de promouvoir certaines réformes dans les pays emprunteurs que de garantir le remboursement des prêts* »<sup>286</sup>. La souveraineté en est par la même occasion attaquée dans son essence même. Les particularités politiques et économiques des États tendent à disparaître au profit d'un modèle unique d'inspiration néolibérale qui va réduire, à travers cette banalisation, les choix

---

<sup>283</sup> Ces théories sont une résurgence des théories coloniales jugeant qu'un État ne pouvait prétendre à l'indépendance que dans la mesure où il était doté d'une capacité à gouverner suffisante.

<sup>284</sup> Kathia LEGARE, « Le narratif sécuritaire des états défaillants : contestation rivale des termes de la souveraineté ? », *La responsabilité de protéger*, Revue d'étude francophones sur l'État de droit et la démocratie, 2008, n°2, p. 157.

<sup>285</sup> Andrew MOLD, « Appropriation et conditionnalité de l'aide : une revue critique à la lumière de la crise financière », *Etude du centre de développement*, OCDE, 2009, p. 64.

<sup>286</sup> Stephen D. KRASNER, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton University Press, 1999, p. 149.

des pouvoirs publics des États du Tiers-monde<sup>287</sup>. Les problématiques de la corruption et dans un sens plus large de la bonne gouvernance ne seraient alors, pour ces auteurs, que des outils au service d'une domination sur les pays les plus démunis et de pratiques s'apparentant à une forme moderne de néocolonialisme qui s'exprimerait par une imposition de politiques et de réformes transformant la structure et le fonctionnement de l'État au seul profit des pays les plus développés<sup>288</sup>.

## **Section 2 : Une transposition fidèle des traités et son échec pratique : La Stratégie nationale de lutte contre la corruption.**

Madagascar n'a pas tardé à ratifier la Convention des Nations Unies contre la corruption<sup>289</sup> et à intégrer dans son droit positif ses dispositions. Cette démarche s'est inscrite dans la création d'une véritable politique publique anticorruption conduite à l'origine par le Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption: la Stratégie nationale de lutte contre la corruption. Cette stratégie s'articule principalement autour du développement d'un Système national d'intégrité et d'une loi de lutte contre la corruption. Toutefois et malgré l'extension de cette stratégie pour les années 2015 à 2025, force est de constater qu'en pratique, la corruption n'a pas reflué significativement dans le pays.

### **Paragraphe 1 : Une stratégie de lutte contre la corruption articulée autour d'une loi-cadre couplée à un Système national d'intégrité.**

La condamnation de la corruption ne saurait à elle seule caractériser une réelle volonté politique de la combattre si ne sont pas mises en place des politiques adaptées. C'est pourquoi l'État malgache a traduit cette volonté politique en créant, suite au décret 2002-1128 du 30 septembre 2002<sup>290</sup> le « Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption » (CSLCC) avec pour objectif d'établir la législation et de définir une stratégie adéquate de

---

<sup>287</sup> Bertrand BADIE, *op. cit.*, p. 135.

<sup>288</sup> Voir Makau W. MUTUA, « Savages victims and saviors: the metaphor of Human Rights », *Harvard International Law Journal*, Vol. 42, N°1, 2001, pp. 201 – 245.

<sup>289</sup> Madagascar, *Loi n° 2004-018 autorisant la ratification de la Convention de l'Union africaine sur la Prévention et la Lutte contre la Corruption par Madagascar*, 6 juillet 2004.

<sup>290</sup> Madagascar, *Décret n° 2002 – 1128 portant création du Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption, modifié et complété par le décret n° 2004 – 982*, 12 oct. 2004.

lutte contre la corruption et de fournir des avis au président de la République, à la demande de ce dernier, sur toutes les questions concernant la lutte contre la corruption<sup>291</sup>. Les travaux de ce CSLCC ont porté sur la création d'une « Stratégie nationale de lutte contre la corruption » (SNLCC) dès juillet 2004, avec comme finalité ultime la réduction de façon sensible et significative de la corruption à l'horizon 2015. Cette stratégie réside avant tout par la création d'un véritable arsenal juridique censé permettre la réalisation des objectifs fixés au CSLCC, et pour cela articulé autour d'un nouveau corpus législatif portant création de textes de lois et d'un certain nombre d'institutions spécialisées. L'autre aspect de cette stratégie est la théorisation du concept de « Système National d'Intégrité » (SNI) qui va englober la société malgache divisée en piliers et s'articuler autour du triptyque : lutte contre la corruption, État de droit et droits humains. Ce concept permet d'enchevêtrer la Stratégie nationale de lutte contre la corruption au sein d'une démarche de développement<sup>292</sup> plus globale faisant la part belle au développement de pratiques intègres. Une nouvelle institution créée en 2006 au travers une réorganisation du CSLCC, le Comité pour la sauvegarde de l'intégrité (CSI)<sup>293</sup>, se voit depuis assigner la mission de faire la promotion de ce Système national d'intégrité.

**A : La loi n° 2004 – 030 puis celle n° 2016 - 020 comme bases législatives du système anticorruption à Madagascar.**

La loi n° 2004 – 030 sur la lutte contre la corruption du 9 septembre 2004 puis sa mise à jour le 22 août 2016 avec la loi n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption<sup>294</sup> est une étape fondamentale de la stratégie nationale de lutte contre la corruption qui concourt à rendre effectif le système anticorruption. Ces deux lois sont directement inspirées des conventions internationale de lutte contre la corruption et sont la preuve de l'application *quasi* scolaire avec laquelle les pouvoirs publics malgaches ont transposé dans le droit national ces conventions. Elles prévoient tout particulièrement de nouvelles incriminations via la modification et l'ajout d'articles au Code pénal. Le matériel juridique à disposition du

---

<sup>291</sup> Madagascar, Décret n° 2002 – 1128 portant création du Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption, 30 sept. 2002, Art. 2.

<sup>292</sup> Les deux notions sont intimement liées. La corruption limite de manière plus ou moins importante le développement économique d'un pays suite au détournement de la législation, des avoirs ainsi que des services publics au profit d'un petit nombre d'individus.

<sup>293</sup> Madagascar, Décret n° 2006 – 207 portant création du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité, 21 mars 2006.

<sup>294</sup> Madagascar, Loi n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption, 22 août 2016.

juge malgache pour condamner des infractions assimilées à de la corruption trouve son origine dans cette loi qui s'inscrit comme une nouveauté importante.

### **1 : Madagascar comme bon élève : une application assez fidèle des recommandations et des conventions internationales.**

Les pouvoirs publics malgaches ont pris avec une ambition certaine la mesure de la problématique de la corruption. Que cela soit dans le discours politique ou dans des réalisations pratiques, il est incontestable que l'État malgache a fait de la lutte contre la corruption une de ses priorités avec la lutte contre la pauvreté et le développement économique du pays. Ces trois axes peuvent d'ailleurs être confondus puisqu'une des conséquences de la corruption est d'entretenir le sous-développement et d'avoir un impact significatif sur les plus pauvres<sup>295</sup>. Avec la création de la Stratégie Nationale de lutte contre la corruption par le Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption, les pouvoirs publics malgaches ont décidé d'aborder la lutte contre la corruption de manière multipolaire, c'est-à-dire en mobilisant plusieurs secteurs. Ce faisant, la réponse à la corruption fut tout à la fois une réponse juridique et pénale, institutionnelle, préventive et éducative, législative ainsi que coopérative. L'inspiration ne fut pas difficile à trouver car ces réalisations font écho à la volonté des bailleurs de fonds internationaux de promouvoir l'éthique - entre autres pour lutter contre le détournement de l'aide au développement<sup>296</sup> - et à celle de la communauté internationale de se doter d'une réponse en théorie universelle à la problématique de la corruption avec les Conventions internationales anticorruption de l'Union africaine<sup>297</sup> et de l'Organisation des Nations Unies<sup>298</sup>. Il est à noter que Madagascar était à ce sujet précurseur puisque la création de son Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption était antérieure à la ratification des diverses conventions internationale afférentes. S'il est toujours difficile

---

<sup>295</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Combattre la corruption : enjeux et perspectives*, Djillali HADJADJ (dir.), Khartala, 2002, p. 47 : « En privant les membres les plus vulnérables de la société des fruits du développement par le détournement des priorités sociales de base [...] elle impose ainsi aux plus pauvres de payer le prix de la corruption alors mêmes qu'ils en sont les moins capables ».

<sup>296</sup> Aurore GARY, Bernard GAUTHIER, « La Banque mondiale : lutte contre la corruption et programmes d'appui budgétaire », *Les bonnes pratiques des organisations internationales*, Asmara KLEIN (dir.), Camille LAPORTE (dir.), Marie SAIGET (dir.), Presses de la Fondation nationale de sciences politiques, 2015, chap. 8.

<sup>297</sup> Union africaine, *Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption*, Maputo, 11 juillet 2003.

<sup>298</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003.

de quantifier une volonté politique, preuve en est ici qu'elle semblait bien présente en théorie.

Les attentes des organismes internationaux spécialisés dans la lutte contre la corruption<sup>299</sup> n'ont pas été oubliées notamment avec la reprise du Système national d'intégrité prôné depuis des années par l'Organisation Non Gouvernementale Transparency International. De ce fait, Madagascar fait figure de bonne élève et il ne pourra pas lui être reproché d'avoir négligé la problématique de la corruption dans l'élaboration de ses politiques publiques.

Ensuite, en ratifiant les divers traités internationaux relatifs à la problématique corruptive<sup>300</sup>, Madagascar s'est inscrite dans le grand concert mondial de l'anticorruption en ne souhaitant pas être fustigée pour son manque d'implication. Les dispositions contenues dans la Convention des Nations Unies contre la corruption ont connu une réalisation concrète sur le sol malgache avec l'adoption de réponses pénales et juridiques spécifiques à la corruption. Le cadre légal de la matière corruptive a ainsi été étoffé avec deux lois majeures : la loi n° 2004 – 030 sur la lutte contre la corruption<sup>301</sup> et la loi n° 2016 - 020 sur la lutte contre la corruption<sup>302</sup> censurée une première fois par la Haute Cour Constitutionnelle puis promulguée expurgée de son contenu inconstitutionnel. Leur principal apport a été de créer une série d'incriminations d'infractions de corruption qui ont modifié la matière pénale. Ce faisant, l'État malgache s'est parfaitement conformé aux dispositions des traités internationaux sur la lutte contre la corruption<sup>303</sup>. L'empressement de l'État malgache à inscrire en pratique dans son droit positif ces dispositions internationales est éloquent, et cet autre aspect est important à relever. Il aura fallu moins d'un an à l'État malgache pour signer

---

<sup>299</sup> Programme des Nations Unies pour le Développement, « *Évaluation de l'état de la lutte contre la corruption à Madagascar* », Oct. 2014, p. 28 : « *Le cadre institutionnel de la lutte contre la corruption est dans la forme conforme aux exigences des instruments régionaux et internationaux et des lois nationales régissant la lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux* ».

<sup>300</sup> Madagascar, *Loi n° 2004-017 autorisant la ratification de la Convention des Nations Unies contre la Corruption par Madagascar*, 19 août 2004 ; Madagascar, *Loi n°2004-018 autorisant la ratification de la Convention de l'Union africaine sur la Prévention et la Lutte contre la Corruption par Madagascar*, 6 juillet 2004 ; Madagascar, *Loi n°2007-009 autorisant la ratification de l'adhésion au Protocole de la SADC contre la corruption*, 20 juin 2007.

<sup>301</sup> Madagascar, *Loi n° 2004 – 030 sur la lutte contre la corruption*, 9 sept. 2004.

<sup>302</sup> Madagascar, *Loi n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption*, 22 août 2016.

<sup>303</sup> Programme des Nations Unies pour le Développement, « *Evaluation de l'état de la lutte contre la corruption à Madagascar* », Oct. 2014, p. 16 : « *Bien qu'il accuse certaines insuffisances, l'arsenal juridique dont s'est doté Madagascar se conforme dans une large mesure aux dispositions des instruments internationaux et régionaux de lutte contre la corruption ratifiés par le pays, notamment la Convention des Nations Unies contre la Corruption, la Convention de l'Union africaine sur la Prévention et la Lutte contre la Corruption, et le Protocole Anti-Corruption de la SADC* ».



la Convention des Nations Unies contre la corruption (10 décembre 2003) et la ratifier (loi du 19 août 2004, pour l'ONU 22 septembre 2004) tout en promulguant une loi pour appliquer ses dispositions (9 septembre 2004). Cette célérité assez exceptionnelle place Madagascar dans le peloton de tête<sup>304</sup> des États ayant en pratique le plus vite ratifié et adopté cette convention internationale. À titre d'exemple, il faudra à la France – qui fait aussi figure de bonne élève – près d'un an de plus pour, elle aussi, ratifier la convention (11 juillet 2005). Si cela n'est pas suffisant pour présumer de la réelle volonté de lutter contre la corruption, la motivation des pouvoirs publics malgaches d'adopter le plus vite possible les instruments internationaux de lutte contre la corruption est cependant démontrée. Et c'est avec admiration qu'il faut féliciter Madagascar pour sa confiance – peut-être aveugle - dans la stratégie d'universalisation des politiques pénales anticorruption. D'autant plus que son droit interne en a été plus que légèrement modifié. Il faut aussi y ajouter les lois de 2004 sur le blanchiment d'argent<sup>305</sup> et celle de 2014 sur la criminalité transnationale<sup>306</sup>. L'arsenal législatif et pénal malgache dans le domaine de la corruption est pour ainsi dire à la pointe de la modernité et si des reproches peuvent être formulés quant à l'application pratique des textes, il ne pourra en être de même concernant leur vétusté.

La fidélité de l'État malgache envers les recommandations internationales s'exprime aussi dans la mise en place à travers le BIANCO et le CSI d'une politique préventive et éducative concernant la corruption. De même, l'existence d'un système, certes critiquable, de déclaration de patrimoine<sup>307</sup> pour des personnes assujetties, va une fois encore dans le sens de la communauté internationale.

Au final, malgré un contexte local bien particulier, Madagascar a répondu très favorablement aux appels de la communauté internationale à considérer à sa juste mesure la problématique de la corruption. Être parmi les premiers États à avoir appliqué les instruments préconisés et qu'il en soit en quelque sorte le cœur de cible - puisque considéré comme un des pays les plus corrompus au monde et dont la réponse pénale était jugée

---

<sup>304</sup> Selon L'Organisation des Nations Unies, Madagascar arrive en 8ème positions des États ayant le plus vite ratifié la Convention contre la corruption. Ont été plus rapide : l'Algérie, El Salvador, le Kenya, le Mexique, la Namibie, l'Ouganda et le Sri Lanka.

[[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XVIII-14&chapter=18&clang=\\_fr](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-14&chapter=18&clang=_fr)]

<sup>305</sup> Madagascar, *Loi n° 2004-020 du 19 août 2004 sur le blanchiment, le dépistage, la confiscation et la coopération internationale en matière de produits du crime*, 19 août 2004

<sup>306</sup> Madagascar, *Loi n° 2014 - 005 contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée*, 19 juin 2014.

<sup>307</sup> Madagascar, *Décret n° 2004 – 983 modifiant et complétant le décret no 2002 – 1127 instituant une obligation de déclaration de patrimoine par certaines catégories de hautes personnalités et de hauts fonctionnaires*, 12 oct. 2004

insuffisante -, prédispose naturellement Madagascar à être étudiée comme un cobaye de ces politiques internationales.

## **2 : Une nouveauté dans le corpus juridique malgache : la modification du Code pénal.**

La corruption n'est apparue que récemment en tant que phénomène identifié juridiquement au sein du corpus législatif malgache. Il a fallu attendre la loi du 9 septembre 2004 pour voir apparaître de manière structurée une réponse à la problématique de la corruption. Cette loi peut être considérée comme la base juridique des efforts de lutte contre la corruption. En effet, elle prévoit des modifications importantes du code pénal afin de rendre cet outil plus moderne et adéquat au juge. En outre, elle prévoit aussi l'instauration d'un cadre institutionnel.

Il serait cependant hâtif de conclure que le juge malgache n'avait pas les outils nécessaires pour réprimer les comportements corruptifs avant la promulgation de la loi 2004 – 030. Le code pénal malgache, fortement inspiré du modèle français, incriminait certaines infractions qui sont depuis considérées comme assimilables à des infractions de corruption. Une loi datant de 1961 incluait déjà le terme de corruption. Cette précédente loi relative à la répression de la concussion, de la corruption et du trafic d'influence prévoyait des sanctions disciplinaires à l'encontre des fonctionnaires et cadres de l'État<sup>308</sup>. Le dépoussiérage législatif répond cependant à une nécessité. Il est tout à fait légitime que des textes anciens ne répondant plus à la réalité contemporaine soient réformés ou réécrits dans l'objectif de faire correspondre le droit positif au plus près des attentes de la société.

La création de cette loi de 2004 répondait à deux exigences. L'une politique et l'autre technique. La première s'explique par la nécessité pour le nouveau pouvoir en place de se démarquer du précédent régime qui fut accusé de corruption. Rappelons que le président de la République d'alors, Marc Ravalomanana, était arrivé au pouvoir à la suite d'une élection présidentielle troublée par des accusations de fraudes électorales à l'encontre du parti du président sortant, l'amiral Didier Ratsiraka, l'AREMA<sup>309</sup>. Suivit une crise politique majeure

---

<sup>308</sup> Madagascar, *Loi n° 61 – 026 édictant des dispositions exceptionnelles en vue de la répression disciplinaire des malversations commises par les fonctionnaires des cadres de l'État et les agents non encadrés des services publics*, 9 oct. 1961, modifié par l'ordonnance 72 - 024 relative à la répression de la concussion, de la corruption et du trafic d'influence, 18 sept. 1972.

<sup>309</sup> Avant-garde pour la Rénovation de Madagascar précédemment connu sous le nom de l'Association pour la Renaissance de Madagascar puis de l'Avant-garde pour la Révolution malgache. Il s'agit du parti politique

ayant marqué jusqu'à aujourd'hui le peuple malgache. L'idée sous-jacente à cette loi était de marquer une rupture avec les dérives des précédents dirigeants politiques accusés d'une gestion népotique du pouvoir. La nouvelle loi permet *de facto* de renvoyer une image d'intégrité et de renouveau. L'existence de cette loi ne saurait cependant pas se résumer à une seule manœuvre politicienne, elle répond aussi à une seconde exigence que l'on qualifiera de technique en permettant au juge d'utiliser désormais un arsenal juridique plus moderne et efficace pour lutter de manière effective contre les infractions de corruption. Elle fait en sorte que la méconnaissance de ce phénomène dans le code pénal et la complexité des textes ne soient plus les raisons premières de l'impuissance des efforts de lutte préalablement menés. Certaines dispositions demeurent malgré tout plus ou moins adaptées et peuvent comporter des failles exploitables malignement.

Le chapitre II de la loi sur la lutte contre la corruption de 2004 puis le chapitre IV de celle de 2016 traitent tous deux des modifications du Code pénal qui vont de l'actualisation d'articles existants à la création de nouveaux avec l'incrimination d'actes considérés comme des infractions de corruption. C'est sur cette base nouvelle que le pouvoir judiciaire malgache va enfin pouvoir sanctionner des actes de corruption car, comme le dispose l'adage latin posé par Beccaria dans « des délits et des peines »: *Nullum crimen, nulla poena sine lege*<sup>310</sup>. C'est ici le principe de légalité des délits et des peines qui impose la nécessité d'un texte pénal clair et précis. Il s'agit de la base de la stratégie nationale de lutte contre la corruption sans laquelle les autres efforts seraient vains. La corruption étant par nature un phénomène complexe renvoyant à des réalités différentes, l'ajout au sein du code pénal de certaines infractions assimilées à des infractions de corruption va permettre de pousser la lutte à un niveau inatteignable auparavant.

Les modifications du Code pénal portent exclusivement sur la Section II du Chapitre III du Titre premier du Livre III relatif à la forfaiture et aux crimes et délits des fonctionnaires publics dans l'exercice de leurs fonctions à l'exception de l'article 373.1 concernant la dénonciation abusive. Se retrouvent des modifications d'articles existants relatifs à la concussion commise par les personnes exerçant une fonction publique<sup>311</sup>, à la prise

---

créé par l'amiral Didier Ratsiraka qui fut président de la République de Madagascar de 1976 à 1993 puis de 1997 à 2002.

<sup>310</sup> Cesare Bonesana BECCARIA, *Des délits et des peines*, 1 janv. 1766.

<sup>311</sup> Madagascar, *Code pénal*, art. 174.

d'avantage injustifié<sup>312</sup>, au commerce incompatible avec la qualité<sup>313</sup>, à la corruption passive des personnes exerçant une fonction publique<sup>314</sup>, à la corruption des dirigeants<sup>315</sup>, actionnaires et employés des entreprises privées et des membres des professions libérales<sup>316</sup>, au trafic d'influence<sup>317</sup>, aux peines accessoires<sup>318</sup>, aux circonstances aggravantes<sup>319</sup>, au conflit d'intérêt et enfin aux cadeaux<sup>320</sup>. Sont aussi rajoutées des infractions nouvelles relatives aux exonérations et franchises illégales<sup>321</sup>, à la concussion des greffiers<sup>322</sup>, à la tentative<sup>323</sup>, à la prise d'emploi prohibé<sup>324</sup>, au favoritisme<sup>325</sup>, à la corruption active<sup>326</sup>, à la corruption active des agents publics étrangers et de fonctionnaires d'organisations internationales publiques<sup>327</sup>, à l'abus de fonctions<sup>328</sup>, aux peines complémentaires<sup>329</sup>, aux exemptions et atténuations de peines<sup>330</sup>, à l'enrichissement illicite<sup>331</sup>, au défaut de déclaration de patrimoine<sup>332</sup>, à la dénonciation abusive<sup>333</sup> susmentionnée, aux représailles contre des témoins, dénonciateurs, experts et agents publics en charge de l'application de la loi sur la lutte contre la corruption<sup>334</sup>, à la révélation de l'identité un témoin anonyme<sup>335</sup> et enfin au détournement de biens publics<sup>336</sup>.

Des nouveautés se distinguent des multiples modifications effectuées. Tout d'abord la reconnaissance de la corruption dite privée, c'est-à-dire impliquant un ou plusieurs

---

<sup>312</sup> *Idem*, art. 175.

<sup>313</sup> *Id.*, art. 176 ; Il s'agit de l'interdiction pour tout commandant d'unités de forces publiques ou armées, des districts ou des places et villes, tout préfet ou sous-préfet, de faire commerce de produits de premières nécessités autres que ceux provenant de ses propriétés.

<sup>314</sup> *Id.*, art. 177.

<sup>315</sup> *Id.*, art. 178.

<sup>316</sup> *Id.*, art. 179.

<sup>317</sup> *Id.*, art. 180.

<sup>318</sup> *Id.*, art. 181.

<sup>319</sup> *Id.*, art. 182.

<sup>320</sup> *Id.*, art. 183.

<sup>321</sup> *Id.*, art. 174.1.

<sup>322</sup> *Id.*, art. 174.2.

<sup>323</sup> *Id.*, art. 174.3.

<sup>324</sup> *Id.*, art. 175.1.

<sup>325</sup> *Id.*, art. 175.2.

<sup>326</sup> *Id.*, art. 177.1.

<sup>327</sup> *Id.*, art. 177.2.

<sup>328</sup> *Id.*, art. 179.1.

<sup>329</sup> *Id.*, art. 180.1.

<sup>330</sup> *Id.*, art. 180.2.

<sup>331</sup> *Id.*, art. 183.1.

<sup>332</sup> *Id.*, art. 183.2.

<sup>333</sup> *Id.*, art. 373.1.

<sup>334</sup> *Id.*, art. 374.

<sup>335</sup> *Id.*, art. 375.

<sup>336</sup> *Id.*, art. 169 – 174.

individus n'étant pas élus ou dépositaires d'une charge ou mission publique, comme c'est par exemple le cas de l'entreprise. Il est à noter que de manière pour le moins surprenante, cet article 117.2 du Code pénal relatif à la corruption des dirigeants, actionnaires et employés des entreprises privées, et des membres des professions libérales se retrouve catalogué au sein de la Section II du Chapitre III du Titre premier du Livre III qui en principe ne devrait concerner que les fonctionnaires, les personnes dépositaires de l'autorité publique, chargées d'une mission de service public ou investies d'un mandat public électif, dans l'exercice de leurs fonctions. Rien ne vient expliquer cela, si ce n'est une volonté de rassembler les modifications et nouveaux articles au sein d'un même bloc. L'introduction de la reconnaissance pénale de la corruption du secteur privé est considérée par des organisations telles que *Transparency International* comme de la plus haute importance. Cette organisation non gouvernementale spécialisée dans la lutte contre la corruption indique même que :

*«Les activités du secteur privé se développent dans deux domaines distincts : les transactions avec le secteur public et celles qui ne relèvent que du secteur privé. Avec l'avancée à grands pas de la privatisation dans de nombreux pays, on comprend l'urgence et le bien-fondé de la lutte contre la corruption dans le secteur privé. Il s'agit de déployer des efforts résolus dans ces deux sphères.»<sup>337</sup>*

Dans cette même optique d'une approche exhaustive des infractions assimilées à de la corruption est évoqué le cas des agents publics étrangers<sup>338</sup>. D'abord la corruption ne saurait être un phénomène endémique au seul État malgache et ensuite son développement mondialisé est une réalité qui trouve son existence dans les rapports illicites que peuvent entretenir des agents publics malgaches avec leurs pendants étrangers dans le but d'obtenir un avantage indu. Quand on connaît l'importance que revêt pour des États du Tiers-monde l'aide au développement au sens large (c'est-à-dire toute aide qui participe de près ou de loin au développement économique, social, culturel, sanitaire...) ainsi que les accords commerciaux, le détournement, la non affectation en vue de réaliser l'objectif prévu ou encore le favoritisme deviennent des infractions aux conséquences graves. L'article 177.2

---

<sup>337</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Combattre la corruption : enjeux et perspectives*, Khartala, 2002, p.213.

<sup>338</sup> Organisation de Coopération et de Développement Économiques, *Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales*, 21 nov. 1997, art. 1 §4 : « Agent public étranger désigne toute personne qui détient un mandat législatif, administratif ou judiciaire dans un pays étranger, qu'elle ait été nommée ou élue, toute personne exerçant une fonction publique pour un pays étranger, y compris pour une entreprise ou un organisme publics et tout fonctionnaire ou agent d'une organisation internationale publique ».

du Code pénal<sup>339</sup> vient prendre en considération cette forme internationalisée de corruption en prévoyant des sanctions pour tous les actes détournant un agent public étranger ou un fonctionnaire d'organisations internationales de ses attributions officielles en liaison avec des activités de commerce international. L'existence de cette nouvelle disposition ne permet malheureusement pas à elle seule de lutter contre cette nouvelle forme de corruption internationalisée tant il est complexe d'effectuer des investigations en la matière en dehors du territoire national mais elle ouvre cependant la possibilité, le cas échéant, de condamner ces pratiques et de tenter de diminuer le sentiment d'impunité existant. Il est pourtant fort dommageable que cette incrimination de la corruption d'agents publics étrangers ne concerne que des actes de corruption active en oubliant son ombre jumelle, la corruption passive. De même, aucun article de la loi n°2016-020, qui est venu remplacer celle de 2004, ne vient réprimer le trafic d'influence d'agent public étranger. Cette carence démontre que les efforts en matière de pénalisation des infractions de corruption ne sont pas encore suffisants. Des zones que l'on qualifiera de grises continuent d'exister et sont le terreau fertile du développement d'actes de corruption qui n'en portent pas officiellement le nom.

La loi n° 2004 – 030 puis celle n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption prévoient, en supplément de la peine de référence, des peines accessoires et complémentaires applicables dans certains cas. L'infraction de corruption revêtant un caractère spécial qui justifie ces nouvelles mesures. En premier lieu sont prévues des peines accessoires, c'est-à-dire des peines qui vont s'appliquer automatiquement et implicitement en supplément de la peine principale. Cela sera le cas des citoyens ayant le statut de militaire, qui se verront condamner à des peines accessoires prévues dans l'article 200 du Code de Justice du service national pour des faits avérés de corruption passive ou de trafic d'influence. Peines accessoires qui peuvent aller jusqu'à la destitution pour les officiers. Il existerait donc une forme de devoir d'intégrité pour les militaires qui peuvent être condamnés à des peines possiblement plus lourdes que les seuls fonctionnaires ou civils du fait de l'ajout de ces peines accessoires. Cela semble pour le moins discriminant vis-à-vis d'un autre corps, la

---

<sup>339</sup> Madagascar, Code pénal, art. 177.2: « Sera puni de deux à dix ans d'emprisonnement et d'une amende de 1 000 000 Ariary à 200 000 000 Ariary ou de l'une de ces deux peines seulement, le fait de promettre, d'offrir ou d'accorder à un agent public étranger ou un fonctionnaire d'une organisation internationale publique, directement ou par personne interposée un avantage indu, pour lui-même ou une autre personne ou entité, afin qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions officielles, en vue d'obtenir ou de conserver un marché ou un autre avantage indu en liaison avec des activités de commerce international.

Sera punie des mêmes peines toute personne ayant servi d'intermédiaire dans la commission des infractions visées au présent article ».

police, qui ne se voit pas appliquer de traitement particulier alors que de par leurs fonctions et rôles, ces deux institutions partagent un même impératif d'honnêteté et de transparence. Vient aussi s'ajouter pour tout condamné cette fois-ci (ce qui devrait limiter le débat) une interdiction d'exercer une fonction publique de deux ans au minimum<sup>340</sup>. Etonnement, cette peine accessoire n'est toutefois pas applicable en cas de prise d'avantage injustifié, d'emploi prohibé, de favoritisme, de commerce incompatible avec la qualité d'abus de fonctions, d'enrichissement illicite ou encore de défaut de déclaration de patrimoine. Il existe donc une distinction de fait entre les infractions de corruption associées à une interdiction d'exercice et les autres. Ne faut-il pas y voir une volonté malheureusement inachevée et préférer considérer le verre comme à moitié plein plutôt que vide ? Car tout effort allant dans le sens d'une responsabilisation des acteurs publics et d'une opération de nettoyage des effectifs est profitable à la réalisation des objectifs de lutte contre la corruption.

D'autres peines complémentaires, c'est-à-dire venant potentiellement s'ajouter à une peine principale, ont aussi été prévues par la loi sur la lutte contre la corruption. La gravité du phénomène corruptif justifie pleinement cette éventualité offerte aux magistrats avec comme objectif, encore une fois, d'endiguer et de réduire son développement. Les tribunaux malgaches ont donc la possibilité dans des cas d'infractions assimilées à de la corruption de rajouter trois types de peines supplémentaires<sup>341</sup>. La première concerne l'interdiction de territoire ne pouvant être inférieure à deux ans. Cette possibilité offre au juge malgache un moyen efficace de lutter contre la récidive et de contrôler les allers et venues en provenance de l'étranger sur le territoire de la République. Elle est malgré tout d'une utilité réduite dans le cas d'un réseau international, l'individu condamné n'étant qu'un intermédiaire facilement remplaçable. La seconde est une interdiction classique que l'on retrouve d'habitude dans le secteur bancaire : le fait de ne plus pouvoir exercer la profession à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise pour une durée variable. La volonté présente ici est d'une part

---

<sup>340</sup> Madagascar, *Code pénal*, art. 180 : « [...] Dans les cas prévus aux articles 174 à 174.3 et 177 à 179 inclus, le condamné sera déclaré incapable d'exercer une fonction publique pour une durée de deux ans au minimum. ».

<sup>341</sup> Madagascar, *Code pénal*, art. 180.1 : « Dans tous les cas prévus aux articles 174 à 179 nouveaux inclus, les tribunaux pourront prononcer à titre de peine complémentaire une ou deux des mesures suivantes :  
1° l'interdiction définitive du territoire ou pour une durée déterminée qui ne peut être inférieure à deux ans pour tout étranger ;  
2° l'interdiction définitive ou pour une durée déterminée qui ne peut être inférieure à deux ans d'exercer la profession à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise ;  
3° l'interdiction des droits mentionnés à l'article 42 du présent Code pour une durée de deux à dix ans.  
Sans préjudice, le cas échéant des dispositions prévoyant des peines plus sévères, quiconque contreviendra à l'une des interdictions énumérées au présent article, sera puni d'un emprisonnement de trois mois à trois ans et d'une amende de 100000 Ariary à 2000000 Ariary. ».

d'empêcher la répétition d'un acte analogue et d'autre part de concourir à enjoliver l'image de l'administration malgache en se séparant de ses éléments compromettants. L'image envoyée par les pouvoirs publics malgaches est très importante, parce qu'elle participe de manière directe au développement de l'intégrité dans le pays. Car si des agents ont été condamnés pour des faits de corruption mais non sanctionnés par la déchéance du poste, la corruption sera plus généralement usitée auprès des administrations auxquelles ils appartiennent ; les usagers d'un service public ayant moins de retenue à les solliciter illégalement, eux ou leurs collègues. Alors qu'une sanction sévère montre au contraire un assainissement certain.

La troisième peine complémentaire ne fait quant à elle que rappeler la possibilité offerte au juge de recourir aux autres peines complémentaires prévus par le Code pénal mais qui ne concernent pas spécifiquement la corruption<sup>342</sup>. C'est-à-dire qu'aux peines complémentaires spécifiques aux infractions de corruption pourront être adjointes toutes autres peines complémentaires que le juge considérera comme opportunes.

Dans le même ordre d'idées, la loi de 2004 prévoyait l'introduction au sein du Code pénal de circonstances aggravantes spécifiques aux agents de l'institution judiciaire<sup>343</sup>. Un emprisonnement de cinq à dix ans est prévu en cas de corruption avérée. Le pouvoir judiciaire, maillon final de la politique répressive en matière de corruption et seule institution dans un État de droit à pouvoir prononcer des peines privatives de liberté, se doit d'être d'une probité irréprochable et donc à l'épreuve de toutes formes de corruption. Ces circonstances aggravantes sont une des réponses à la problématique de la corruption du système judiciaire.

---

<sup>342</sup> Madagascar, *Code pénal*, art. 42 : « Les tribunaux jugeant correctionnellement pourront, dans certains cas, interdire, en tout ou en partie, l'exercice des droits civiques, civils et de famille suivants :

1° De vote et d'élection;

2° D'éligibilité;

3° D'être appelé ou nommé aux fonctions de juré ou autres fonctions publiques; ou aux emplois de l'administration ou d'exercer ces fonctions ou emplois;

4° Du port d'armes;

5° De vote et de suffrage dans les délibérations de famille;

6° D'être tuteur, curateur, si ce n'est de ses enfants et sur l'avis seulement de la famille;

7° D'être expert ou employé comme témoin dans les actes;

8° De témoignage en justice, autrement que pour y faire de simples déclarations ».

<sup>343</sup> Madagascar, *Code pénal version 2004*, art 181 : « Si un juge prononçant en matière criminelle, ou un juré s'est laissé corrompre, soit en faveur soit au préjudice de l'accusé, il sera puni de la réclusion, outre l'amende ordonnée par l'article 177.

Si un magistrat, un assesseur ou toute personne siégeant dans une formation juridictionnelle, un administrateur, un arbitre ou un expert nommé soit par une juridiction, soit par les parties, s'est laissé corrompre, il sera puni d'un emprisonnement de cinq à dix ans, outre l'amende ordonnée par l'article 177 nouveau. ».



Il en va de la survie même de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption. Toutefois, la nouvelle version de la loi en 2016 est venue réécrire cet article en profondeur si bien qu'il ne concerne plus des circonstances aggravantes spécifiques aux agents de l'institution judiciaire mais se concentre sur le fait qu' « aucune circonstance atténuante ne peut être retenue en faveur des individus reconnus coupables comme auteurs, co-auteurs ou complices des infractions de corruption ou assimilées prévues aux articles 196 à 183.3, 373.1, 374 et 375 du Code pénal Malagasy, article 50 de la présente loi ainsi que les articles 931 et 942 de la loi n° 2003-036 du 30 janvier 2004 sur les sociétés commerciales »<sup>344</sup>. Si le durcissement du Code pénal concernant les atténuations de peines est une chose convaincante – d'autant plus qu'il incite à la dénonciation d'infraction de corruption -, la suppression des circonstances aggravantes spécifiques aux agents de l'institution judiciaire peine à se justifier en dehors d'une volonté de mettre en avant le principe d'égalité des citoyens de la loi.

Les articles modifiés du Code pénal, en plus d'incriminer des actes de corruption et de prévoir une juste sanction ont aussi le mérite de mettre en place une politique incitative de dénonciation des infractions au travers des procédures d'atténuation et d'exemption de peines<sup>345</sup> pour les cas de corruption active. Le but recherché étant de faire preuve de mansuétude envers les corrupteurs pour les inciter à participer à la lutte contre des réseaux de corruption en identifiant d'autres contrevenants. Se distingue aussi l'aide apportée avant l'instruction de celle apportée en cours d'instruction. Dans le premier cas, il y a exemption de peine et dans le second cas, atténuation de moitié de la peine maximale et exemption des peines accessoires ou complémentaires. Cela a pour objectif d'encourager les aveux avant même l'existence d'une plainte et de permettre la sanction des actes frauduleux qui auraient pu rester impunis par un manque d'éléments caractérisant l'infraction. D'un autre côté, ces atténuations et exemptions de peines viennent affaiblir la fonction d'intimidation de la sanction pénale. La possibilité pour un prévenu d'obtenir assez facilement une atténuation

---

<sup>344</sup> Madagascar, Code pénal, art 181.

<sup>345</sup> Madagascar, Code pénal, art. 180.2 : «Sauf le cas de récidive en matière de corruption, sera exemptée de peine toute personne, auteur de corruption active par un ou plusieurs des procédés visés aux articles 177 à 179, qui, avant toute poursuite, aura révélée l'infraction à l'autorité administrative ou judiciaire et permis d'identifier les autres personnes en cause.

*Hormis le cas prévu à l'alinéa précédent, la peine maximale encourue par toute personne, auteur ou complice de l'une des infractions prévues aux articles 177 à 179 et 181, qui après l'engagement de poursuites, aura permis ou facilité l'arrestation des autres personnes en cause, sera réduite de moitié. En outre, elle sera exemptée des peines accessoires et des peines complémentaires facultatives prévues aux articles 180 et 180.1. Sauf dans le cas prévu à l'alinéa premier du présent article, il ne sera jamais fait restitution au corrupteur des choses par lui livrées, ni de leur valeur. Elles seront confisquées au profit du Trésor. ».*

de peine rend le recours à la corruption moins risqué surtout par la suppression des peines accessoires. Les avantages précédemment énoncés de ces peines se trouvent ici remis en cause avec le danger de voir un choix politique de lutte avoir des effets contre-productifs. Une solution aurait été de laisser l'application de cette atténuation de peine à la discrétion du juge.

Depuis quelques années, les rumeurs de corruption des élites se sont multipliées à tel point qu'il suffit parfois d'insinuer ou d'accuser tel ou tel d'être corrompu pour lui nuire durablement. Dénoncer à tort auprès des institutions compétentes ou par tout autre moyen un individu sans le moindre fait tangible peut s'avérer une manœuvre efficace pour écarter un opposant politique ou pour nuire à un voisin en raison d'une quelconque animosité. La loi n°2004 – 030 et celle n°2016-020 ajoutent un nouvel article 373.1<sup>346</sup> au Code pénal qui vient en sus de l'article 373 consacré à la dénonciation calomnieuse. Cette dernière est incriminée dans les cas où la dénonciation concernant un ou plusieurs individus aura été portée « *aux officiers de justice ou de police administrative ou judiciaire, ou à toute autorité ayant le pouvoir d'y donner suite ou de saisir l'autorité compétente, ou encore aux supérieurs hiérarchiques ou aux employeurs du dénoncé* »<sup>347</sup>. En matière de dénonciation malveillante de faits de corruption imaginaires, on parle alors de dénonciation abusive. Là où elle diffère de la dénonciation calomnieuse, c'est que l'infraction de dénonciation abusive est caractérisée dès le moment où les fausses allégations sont portées à l'encontre d'un individu, peu importe devant qui. La relative application simplifiée de cet article 373.1 par rapport au 373 est contrebalancée par une peine inférieure. Il est cependant utile de rappeler qu'une dénonciation de corruption fallacieuse peut tout de même tomber sous le coup de l'article 373 dans la mesure où cette dénonciation sera portée devant une institution ou des individus particuliers.

*In fine*, on constate que la dénonciation abusive de corruption est considérée de manière particulière par le législateur qui facilite sa condamnation afin de répondre au risque

---

<sup>346</sup> Madagascar, Code pénal, art. 373.1 : « *La dénonciation sur la base de faits inexistantes ou ne constituant pas des cas de corruption ou d'infractions assimilées constitue le délit de dénonciation abusive.*

*Quiconque aura sciemment, par quelque moyen que ce soit, fait une dénonciation abusive sera puni d'un emprisonnement de six mois à 5 an et d'une amende de 1 million Ariary à 10 million Ariary. La peine d'emprisonnement pourra être portée au double.*

*Le tribunal pourra en outre ordonner l'insertion du jugement, intégralement ou par extrait, dans un ou plusieurs journaux, et aux frais du condamné. [...]* ».

<sup>347</sup> Madagascar, Code pénal, art. 373.

de voir un des éléments de la lutte contre la corruption détourné et transformé en une arme politique.

## **B : Une lutte contre la corruption novatrice : le Système national d'intégrité et la déclaration de patrimoine.**

L'élaboration et la mise en œuvre dès 2002 d'une politique publique de lutte contre la corruption à Madagascar ont été concrétisées à partir de septembre 2004 par un panel d'instruments juridiques comprenant une loi et des décrets d'application. Cette loi en sus de modifier et réformer le Code pénal, comme traité précédemment, va définir la Stratégie nationale de lutte contre la corruption. Ce choix de faire reposer la lutte sur l'ensemble de la Nation n'est pas anodin et répond à plusieurs réalités et impératifs. La concrétisation de cet axe stratégique sera ensuite confirmée avec l'adoption de plusieurs décrets créateurs d'institutions spécialisées qui viendront définir et mettre en œuvre un Système national d'intégrité de concert avec les composantes de la nation. De manière similaire, la création d'une obligation de déclaration de patrimoine par certaines catégories de hautes personnalités et de hauts fonctionnaires inscrit cette loi comme une base législative du système anti-corruption à Madagascar.

### **1 : Un outil novateur et moderne peu utilisé : la déclaration de patrimoine.**

La loi n° 2004 – 030 sur la lutte contre la corruption a adopté une démarche résolument moderne en prévoyant des mécanismes de luttes inédits dans la Grande île. C'est le cas dès l'article premier de la loi, consacré à la déclaration de patrimoine<sup>348</sup>. Preuve de la continuité de cette volonté dans le temps, la nouvelle loi n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption a repris cette disposition et en a clarifié certaines de ces dispositions. L'intérêt

---

<sup>348</sup> Madagascar, Loi n° 2004 – 030 sur la lutte contre la corruption, 9 sept. 2004, art. 1<sup>er</sup> : « L'obligation de déclaration périodique de patrimoine pour certaines catégories de hautes personnalités et de hauts fonctionnaires a pour objectif de promouvoir la transparence dans l'exercice des fonctions publiques, de garantir l'intégrité des serviteurs de l'État et d'affermir la confiance du public envers les institutions. Les catégories de hautes personnalités et de hauts fonctionnaires concernées, ainsi que les modalités à suivre relatives à l'obligation de déclaration sont établies par voie réglementaire. »

premier de cette obligation est de lutter contre l'enrichissement illicite en valorisant la transparence. Pour ce faire :

*«La déclaration de patrimoine est faite en deux formulaires bien distincts.*

*La première comporte une énumération et une estimation de tous les avoirs dont dispose le déclarant, y compris les avoirs qui se trouvent à l'étranger ou qui échappent à la juridiction malgache, ainsi que de toutes les dettes personnelles, conjointes ou solidaires, dont celui-ci est tenu. Ces avoirs se composent, non seulement des biens propres du déclarant, de son conjoint et de ses enfants mineurs, mais aussi de leurs biens indivis. Elle est conservée par le BIANCO et revêt un caractère confidentiel.*

*Doivent être inclus dans la liste des biens, les avoirs qui sont détenus par des tiers au nom ou pour le compte du déclarant, de son conjoint et de ses enfants mineurs et dans lesquels ceux-ci ont des intérêts directs ou indirects, individuels ou partagés et actuels.*

*Les biens sont évalués à la date de la déclaration.*

*La seconde, globale et communicable en cas de besoin, et dont le modèle figure à l'annexe bis du présent décret, comporte une énumération des intérêts économiques du déclarant dans une entreprise ou une organisation, et est destinée, le cas échéant, à son chef hiérarchique ou à l'autorité compétente pour permettre à ce dernier de prévenir les conflits d'intérêt. »<sup>349</sup>*

Les fruits de la corruption en deviennent plus que difficiles à cacher. Il aurait été cependant intéressant d'augmenter la sujétion d'une durée supérieure aux deux ans réglementaires<sup>350</sup> dans le but de permettre un contrôle plus poussé et de ne pas favoriser un retour des avoirs mal acquis. Cette relative timidité de la loi est le fruit d'un compromis plus politique que juridique. Le législateur malgache s'impose une contrainte attentatoire à sa liberté individuelle en dévoilant ses biens. En contrepartie, l'atteinte doit être limitée dans le temps pour ne pas décourager de futures vocations dans la vie publique. La transcription juridique de ce pragmatisme politique est en l'espèce révélatrice d'une approche de la lutte contre la corruption recherchant un difficile équilibre et n'oubliant pas l'avertissement contenue dans la maxime de Paracelse selon laquelle « *la dose fait le poison* ».

Faire figurer cette disposition au tout début du texte de loi, ou en dans son article 2 pour la version la plus récente, n'est pas neutre. Elle affirme la priorité d'une approche de la lutte contre la corruption construite sur l'exemplarité des élites politiques. Ces dernières,

---

<sup>349</sup> Madagascar, Décret n° 2004 – 983 modifiant et complétant le décret n° 2002 – 1127 instituant une obligation de déclaration de patrimoine par certaines catégories de hautes personnalités et de hauts fonctionnaires, 12 oct. 2004, art. 4.

<sup>350</sup> *Idem*, art.3. : « [...] Toute personnalité publique assujettie à l'obligation de déclaration le demeure pendant une durée de deux ans après cessation de ses fonctions. »

considérées comme vectrices d'intégrité, doivent s'afficher comme des exemples pour les citoyens. Cela permet aussi de discréditer le discours largement répandu de la corruption des élites, pour justifier que le peuple, lui aussi, y ait recours. Cette obligation de déclaration de patrimoine, mise en place le 30 septembre 2002, est complétée par sa réaffirmation au sein de la loi n° 2004 – 030 et par le décret n° 2004 – 983<sup>351</sup>. Ce dernier détaille dans son article 2 les personnalités concernées par l'obligation de fournir une déclaration de patrimoine:

*« Les dispositions du présent décret s'appliquent aux :*

- 1. Premier Ministre et membres du Gouvernement ;*
- 2. Sénateurs et Députés ;*
- 3. Gouverneurs des provinces autonomes, chefs de région et maires ;*
- 4. Les membres de la Haute Cour Constitutionnelle ;*
- 5. Magistrats de l'ordre judiciaire, administratif et financier ;*
- 6. Fonctionnaires occupant des postes de haute responsabilité de niveau égal ou supérieur à celui de directeur de ministère ;*
- 7. Inspecteurs des domaines, du trésor, des douanes, des impôts et des finances ;*
- 8. Chefs de formation militaire à partir de l'échelon compagnie et plus ;*
- 9. Inspecteurs de l'Inspection Générale de l'État, de l'Inspection Générale de l'Armée Malagasy et de l'Inspection Générale de la Gendarmerie Nationale ;*
- 10. Toute personne exerçant les fonctions d'officier de police économique ou judiciaire. »*<sup>352</sup>

Cette liste s'est en outre vu récemment adjoindre deux nouvelles personnalités assujetties. En l'occurrence, les ordonnateurs publics et les dirigeants sociaux siégeant au sein des établissements publics<sup>353</sup>. Cette liste, aussi exhaustive soit-elle, était pourtant sujette à critiques du fait de l'absence de la personnalité politique la plus importante de l'État, le président de la République. Ce défaut portait préjudice à la crédibilité des efforts visant à lutter contre l'enrichissement personnel. Rien ne venait étayer l'argumentaire en faveur d'une dispense pour le chef de l'État si ce n'est l'explication alambiquée, mais s'appuyant sur son régime constitutionnel bien particulier<sup>354</sup>, selon laquelle le président serait une personnalité juridique au-dessus des contraintes nécessaires à la lutte contre la corruption.

---

<sup>351</sup> Madagascar, Décret n° 2004 – 983 modifiant et complétant le décret n° 2002 – 1127 instituant une obligation de déclaration de patrimoine par certaines catégories de hautes personnalités et de hauts fonctionnaires, 12 oct. 2004.

<sup>352</sup> *Idem*, art. 2.

<sup>353</sup> Madagascar, Loi n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption, 22 août 2016, art. 2.

<sup>354</sup> Notamment son irresponsabilité pénale dans le cadre de ses fonctions à l'exception des cas de haute trahison, de violation grave, ou de violations répétées de la Constitution, de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat ; Madagascar, Constitution de la IV<sup>e</sup> République, 11 déc. 2010, art. 41.

Le devoir d'exemplarité devrait pourtant pousser le président de la République à déposer une déclaration quand bien même la législation ne l'y obligerait pas. Dans le cas contraire, le message envoyé aux personnes astreintes à cette formalité ainsi qu'à l'ensemble de la population serait non seulement négatif mais contre-productif. La nouvelle version de la loi de lutte contre la corruption corrige cette incongruité et assujettit désormais le président de la République à la déclaration de patrimoine. Seule une minorité des personnalités assujetties ont pourtant osé franchir le pas, le sujet étant sensible, voire tabou, pour niveau de la classe politique malgache. L'ensemble des députés ne se conforme pas à la législation et les sanctions prévues<sup>355</sup> en cas de manquement restent inappliquées. La situation était telle qu'au mois de juillet 2014, une grande majorité de ces derniers a refusé tout bonnement de remplir cette formalité au motif que la Constitution de la IV<sup>e</sup> République disposerait dans son article 41 que le dépôt de la déclaration de patrimoine doit s'effectuer devant la Haute Cour Constitutionnelle<sup>356357</sup> alors que le décret n° 2004 – 983 indique un dépôt auprès du Bureau Indépendant Anti-Corruption<sup>358</sup>. Ces arguments reposent principalement sur la caducité de l'article 3 du décret qui les exempterait de cette obligation jusqu'à sa modification. Un autre argument invoqué est celui de l'indépendance du législatif vis-à-vis de l'exécutif avec la contestation de l'ordonnance n° 2004 – 001 portant loi organique fixant les règles relatives au fonctionnement de l'Assemblée nationale<sup>359</sup> au motif que celle-ci permettrait au

---

<sup>355</sup> Madagascar, Code pénal, art. 183.2 : « *(Du défaut de déclaration de patrimoine) Sera punie d'un emprisonnement de 6 mois à 5 ans et d'une amende de 50 millions d'Ariary à 200 millions Ariary, toute personne assujettie à une déclaration de patrimoine qui, deux mois après un rappel dûment envoyé par le BIANCO à la personne assujettie, sciemment, n'aura pas fait de déclaration de son patrimoine ou aura fait une déclaration incomplète, inexacte ou fausse, ou formulé de fausses observations, ou qui aura délibérément transgressé les obligations qui lui sont imposées par la loi et ses textes d'application* ».

<sup>356</sup> La constitution nouvellement promulguée de la IV<sup>e</sup> République le 11 décembre 2010 ajoute une obligation de déclaration de patrimoine pour les plus hautes personnalités de l'État. La constitutionnalisation de cette dernière est une suite logique des efforts entrepris depuis 10 ans en matière de lutte contre la corruption et plus particulièrement concernant l'enrichissement illicite. L'inscription de cette obligation dans la norme suprême de l'État démontre l'importance accordée au sujet.

<sup>357</sup> Madagascar, Constitution de la IV<sup>e</sup> République, 11 déc. 2010, art. 41 : « [...] *Préalablement à l'accomplissement de fonctions ou de missions et à l'exercice d'un mandat, toutes les personnalités visées au précédent alinéa déposent auprès de la Haute Cour constitutionnelle une déclaration de patrimoine. [...]* »

<sup>358</sup> Madagascar, Décret n° 2004 – 983 modifiant et complétant le décret n° 2002 – 1127 instituant une obligation de déclaration de patrimoine par certaines catégories de hautes personnalités et de hauts fonctionnaires, 12 oct. 2004, art. 3 : « *Les personnes visées à l'article 2 sont tenues, dans les trois (3) mois qui suivent leur nomination ou leur entrée en fonction, d'adresser ou de déposer au BIANCO une déclaration certifiée exacte et sincère de leur situation patrimoniale, ainsi que celle de leurs conjoints et enfants mineurs. Cette déclaration, conforme au modèle figurant en annexe, doit être renouvelée annuellement. Toute personnalité publique assujettie à l'obligation de déclaration le demeure pendant une durée de deux ans après cessation de ses fonctions.* »

<sup>359</sup> Madagascar, Ordonnance n° 2004 – 001 portant Loi organique fixant les règles relatives au fonctionnement de l'Assemblée Nationale, 18 avril 2014.

gouvernement de contrôler le Parlement. D'un point de vue juridique, ces affirmations sont contestables à plus d'un titre. Le décret n° 2004 – 983 demeure parfaitement applicable en l'état. Seule une saisine de la Haute Cour Constitutionnelle pourrait potentiellement, en cas d'inconstitutionnalité constatée, abroger ce décret. L'obligation d'un dépôt devant le BIANCO n'est elle aussi aucunement incompatible avec l'obligation d'un autre dépôt devant la HCC, d'autant plus que le décret n° 2004 – 983 concerne un nombre plus important d'individus que l'article 41 de la Constitution qui ne s'adresse qu'à : « *aux personnalités appelées à exercer un mandat public, à accomplir des fonctions ou à effectuer des missions au sein des Institutions prévues par la présente Constitution.* »<sup>360</sup>. Cet argument signifierait au contraire une obligation pour les députés d'effectuer un double dépôt à la fois devant la HCC et le BIANCO. Concernant l'ordonnance n° 2004 – 001, la Haute Cour Constitutionnelle saisie par le président de la République aux fins de contrôle de sa conformité à la Constitution préalablement à sa promulgation a, dans son article premier, statué que : « *l'ordonnance portant Loi organique fixant les règles relatives au fonctionnement de l'Assemblée Nationale, est déclarée conforme à la Constitution* »<sup>361</sup>. Suite à cette décision, l'Assemblée nationale a depuis amendé cette ordonnance afin de la vider des éléments portant le plus préjudice aux parlementaires. Dorénavant, les membres de l'Assemblée nationale recouvrent leurs immunités parlementaires et le délai de trois mois pour fournir la déclaration n'existe plus. Si cette manœuvre va à l'encontre de l'esprit de la Constitution, elle n'en demeure pas moins légale mais, faut-il le rappeler, elle n'exonère en rien les parlementaires de fournir une déclaration de patrimoine au titre du décret n° 2004 – 983 modifiant et complétant le décret n° 2002 – 1127 instituant une obligation de déclaration de patrimoine par certaines catégories de hautes personnalités et de hauts fonctionnaires. La première version de la loi n°2016-20 sur la lutte contre la corruption du premier juillet 2016, déclarée non conforme en l'État par la Haute Cour Constitutionnelle<sup>362</sup>, était venue appuyée cette interprétation juridique en disposant que les parlementaires « *déposent leur déclaration de patrimoine et d'intérêts économiques à la Haute Cour Constitutionnelle et en adressent une copie au BIANCO* ». Toutefois, le juge constitutionnel a pourtant considéré que « *la Loi fondamentale ne prévoit pas d'envoi de copie à une quelconque entité* »<sup>363</sup> et « *qu'en*

---

<sup>360</sup> Madagascar, *Constitution de la IVe République*, 11 déc. 2010, art. 41

<sup>361</sup> Madagascar, Haute Cour Constitutionnelle, 06-HCC/D3, *Ordonnance portant loi organique fixant les règles relatives au fonctionnement de l'Assemblée Nationale*, 18 avril 2004.

<sup>362</sup> Madagascar, HCC, *Décision n°28-HCC/D3 Concernant la loi n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption*, 5 août 2016.

<sup>363</sup> *Idem*.

conséquence les termes « *et en adressent une copie au BIANCO* » ne sont pas conformes à la Constitution »<sup>364</sup>. Cette interprétation stricte de la Constitution est surprenante car elle se base non pas sur ce que contient la Constitution mais sur ce qu'elle ne contient pas. Un risque d'insécurité juridique et une forme de gouvernement des juges apparaissent avec cette décision car elle ouvre le champ des possibles à une censure étendue des nouvelles lois ou nouveaux décrets.

Les parlementaires ne sont malheureusement pas les seuls concernés par cette réticence à remplir les obligations légales de déclaration de patrimoine. Des statistiques récentes du Bureau Indépendant Anti-corruption montrent que seuls 88 maires sur 1637 et quatre chefs de région sur 22 se sont acquittés de cette tâche<sup>365</sup>. Plus inquiétant encore, les magistrats, personnages centraux de la lutte contre la corruption et bien conscients de la nécessité d'une telle mesure, ne sont que 13,43% à remplir cette formalité. Les chefs de formations militaires apparaissent au contraire comme des « bons élèves » avec 69,11%, bien que plus de 30% d'entre eux continuent à faire défaut à cette obligation. Car faut-il le rappeler, déclarer son patrimoine n'est pas un acte basé sur le volontariat mais bien une obligation légale sanctionnée, le cas échéant, par le Code pénal. Les manquements répétés à ce devoir portent l'opprobre sur l'ensemble du corps politique malgache et des fonctionnaires, ébranlent l'État de droit, et marquent l'ensemble des efforts de lutte contre la corruption du sceau de l'inégalité devant la loi.

Un autre aspect vient minorer les résultats potentiels de cette politique de déclaration de patrimoine. Là où dans certains États comme la France, une partie des déclarations de patrimoines des personnalités occupant des responsabilités sont publiées et facilement trouvables, à Madagascar, la confidentialité est la norme. Contrevenir à ce principe est même passible de poursuites et de sanctions pénales<sup>366</sup> aussi élevées qu'en cas de déclaration frauduleuse ou incomplète. Outre l'observation d'un phénomène curieux qui ferait du non-respect de la confidentialité et de la divulgation du patrimoine un délit aussi grave que de cacher sciemment des avoirs que l'on supposera mal acquis, c'est le principe même de la confidentialité qui interroge. Quel est l'intérêt d'imposer une obligation aussi contraignante

---

<sup>364</sup> *Id.*

<sup>365</sup> [<http://www.courrierdesafriques.net/2017/04/madagascar-lutte-contre-la-corruption-la-declaration-de-patrimoine-toujours-boudee>]

<sup>366</sup> Madagascar, Code pénal, art. 183.2 (Du défaut de déclaration de patrimoine): « [...] Sera punie d'un emprisonnement de 6 mois à 5 ans et d'une amende de 50 millions Ariary à 200 millions Ariary, toute personne qui aura divulgué ou publié, de quelque manière que ce soit, tout ou partie des déclarations ou des observations reçues par l'organisme chargé de recevoir les déclarations de patrimoine. ».



si ce n'est que pour exercer un contrôle incomplet ? Est évocable la protection d'une liberté fondamentale qu'est le respect de la vie privée. Toutefois, sans permettre une publication complète de toutes les déclarations et son voyeurisme certain, le cadre actuel très strict de la confidentialité pourrait être assoupli pour permettre l'examen effectif des déclarations. La déclaration de patrimoine, en l'état de la législation, ne sert de fait pas à détecter en amont de toutes instructions un possible enrichissement illicite mais à prouver la culpabilité d'un individu. De ce fait, elle ne peut être communiquée, et sur demande, qu'à un nombre d'entités restreint : à toute juridiction à la demande du Premier président de la Cour Suprême, au parquet à la demande du Procureur Général près la Cour Suprême lors d'une plainte, aux commissions parlementaires spécialement chargées d'enquêter et à la demande de tout chef d'institution<sup>367</sup>. Cela n'est pourtant pas suffisant pour lutter de manière efficace contre la corruption. Un système de contrôle des déclarations devrait être instauré en collaboration avec l'administration fiscale dans le but de détecter un éventuel enrichissement illicite car pour l'instant, les critiques formulées contre ce système sont pertinentes : à quoi bon imposer cette déclaration dès la prise de fonction alors qu'elle pourrait l'être uniquement en cas d'action en justice ? La communication en dehors d'une demande formulée par l'institution judiciaire reste donc réservée au politique avec le risque de ne voir à travers l'obligation de déclaration de patrimoine qu'un moyen de pression politique au service de la majorité.

## **2 : Le Système national d'intégrité.**

La Stratégie nationale de lutte contre la corruption s'appuie sur la création et le développement de ce qui est appelé « Système National d'Intégrité » (SNI). Ce dernier a pour rôle de rendre efficace la stratégie nationale en mettant en avant et en valorisant le concept d'intégrité. Compte tenu de la mécanique corruptrice qui touche les différentes composantes de l'État et de la société, de la nature pandémique de la corruption et de l'inefficacité relative d'une lutte sectorisée, seule une approche globale visant à faire reculer les infractions simultanément au travers du développement de pratiques intègres apparaît adaptée. L'idée selon laquelle combattre la corruption ne peut se faire que par

---

<sup>367</sup> Madagascar, Décret n° 2004 – 983 modifiant et complétant le décret n° 2002 – 1127 instituant une obligation de déclaration de patrimoine par certaines catégories de hautes personnalités et de hauts fonctionnaires, 12 oct. 2004, art. 10.

L'intransigeance totale des pouvoirs publics à son encontre pour éviter l'exploitation des moindres failles a été source d'inspiration pour l'État malgache. Cette conception de la lutte explicite que l'ensemble des éléments d'un tout doivent être impliqués pour éviter l'immixtion de la corruption et son développement irrémédiable dans l'élément resté neutre. En définitive, la lutte aura été inefficace, la corruption n'ayant pas été éradiquée mais déplacée vers un autre élément. Pour les partisans de l'approche globale, le choix politique d'une lutte sectorisée – c'est-à-dire partielle et progressive – conduit à une augmentation du phénomène corruptif. L'impunité, qui est le terreau fertile d'infractions futures, réduit à néant l'aspect dissuasif et freine l'éducation des citoyens à l'anticorruption. Sans oublier l'effet boule de neige ou de balancier qui répartit les manifestations corruptrices dans différents secteurs : si un secteur est purgé, la boule en rejoint un autre et grossit d'autant. Au bout d'un moment, la boule sera devenue si grosse et imposante qu'elle ne pourra plus être déplacée. Pire, c'est elle qui, sous son propre poids, s'effondrera et ira recouvrir les secteurs précédemment purgés. Seules des mesures extrêmes seront alors possibles, malgré leur efficacité incertaine et leurs possibles anicroches à l'encontre du concept d'État de droit.

Cette approche fut théorisée par l'Organisation Non Gouvernementale *Transparency International* dans le Source Book de Jeremy Pope<sup>368</sup>. Un système national d'intégrité se conçoit de manière « *imaginée en le comparant au système immunitaire qui protège les organismes des infections* »<sup>369</sup>. Cette recherche de l'intégrité comme vaccin contre la corruption n'est pas nouvelle et la trace de ces préoccupations se retrouve dans la plupart des sociétés humaines. Le défi actuel consiste à concilier gouvernance moderne et démocratisation des sociétés par la mise en place et le développement d'un double système de responsabilité, à la fois verticale et horizontale. La responsabilité verticale s'inscrit directement dans le processus de démocratisation en prévoyant la nécessité pour les dirigeants de rendre régulièrement des comptes à la population. Cette responsabilité procède donc de l'élection. Cependant, le seul passage d'un régime despotique (anti-démocratique) à un régime donnant sporadiquement la parole à l'électeur n'est pas une garantie suffisante pour éviter le retour à une forme de régime autocratique se couplant à une gestion néopatrimoniale de l'État opposée à l'intérêt général. C'est pourquoi seule la présence d'une responsabilité horizontale est de nature à instaurer une forme de transparence menant à l'intégrité. Cette responsabilité se comprend comme l'édification de contre-pouvoirs et de

---

<sup>368</sup> Jeremy POPE, *TI Source Book 2000: confronting corruption: the elements of a national integrity system*, 2000. [<http://archive.transparency.org/publications/sourcebook>]

<sup>369</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Combattre la corruption : enjeux et perspectives*, Khartala, 2002, p.64.

garde-fous visant à assurer que les institutions publiques rendent des comptes et respectent effectivement les principes fondamentaux contenus dans la Constitution et les lois, notamment celui de séparation des pouvoirs. On compte parmi ces derniers divers organes qui doivent être indépendants du pouvoir exécutif comme le Parlement, les tribunaux, la presse et les médias ou encore les associations. Les différentes institutions, organes de l'État ainsi que les composantes essentielles d'une société démocratique se doivent donc d'opérer de concert en créant « *un cercle vertueux où les différents intervenants sont responsables les uns envers les autres et où aucun dirigeant ni aucune institution n'est plus en position de dominer le reste du système* »<sup>370</sup>. Dans le cas contraire, la corruption deviendrait endémique en s'associant à un fonctionnement normalisé de l'État du fait de l'absence de responsabilité - propice à l'impunité - et contraire à la recherche de l'intérêt général au profit des intérêts particuliers.

La recherche de ce double système de responsabilité ne peut s'inscrire que dans une démarche holistique car la corruption ne peut en général pas se développer au sein d'une seule composante de la société. D'où la nécessité de rejeter une approche de la lutte basée sur le traitement de cas isolés au profit d'une réforme simultanée des systèmes. Considérant cependant qu'une politique trop ambitieuse est contreproductive, et ce d'autant plus dans les pays en voie de développement, il conviendra dans la création du système d'intégrité de limiter l'intervention aux secteurs prioritaires tout en restant suffisamment représentatif afin de garder l'aspect global de la politique de lutte contre la corruption.

Le Système national d'intégrité vise à garantir et préserver l'approche holistique de la lutte au travers d'une organisation en forme de temple grec : le toit qui le surmonte, correspondant à l'intégrité de la nation (le refus de la corruption), est soutenu par une série de piliers symbolisant les éléments institutionnels constitutifs du système d'intégrité, tels l'exécutif, le législatif, les médias, le médiateur, la justice ou encore le secteur privé. La base des piliers de l'intégrité est la prise de conscience, la sensibilisation du public et les valeurs de solidarité sociale dont la hauteur indique la solidité et garantit la construction et la durabilité de la totalité de l'édifice. Voilà pourquoi le Système national d'intégrité ne peut fonctionner sans un assentiment citoyen avec les politiques éducatives qui y conduisent. Les piliers étant interdépendants, si l'un vient à faiblir, c'est sur les autres que le poids de l'édifice reposera majoritairement. Et si plusieurs viennent à faiblir, c'est encore une fois la

---

<sup>370</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Combattre la corruption : enjeux et perspectives*, Khartala, 2002, p.65.

stabilité de l'édifice qui serait mise en péril. Le système se doit donc d'être dynamique avec une interaction entre les piliers garantissant la transparence pour permettre aux contre-pouvoirs de venir renforcer des piliers fragilisés en les purgeant, via des interventions pratiques, de leurs comportements corruptifs potentiels. C'est par exemple la société civile adressant au pouvoir législatif des recommandations quant à la législation à adopter, la Justice intervenant ensuite conformément aux règlements internes des institutions.

La solidité des piliers passe aussi par des réformes pour renforcer le respect de certaines règles pratiques de fonctionnement. La mise en place du Système national d'intégrité nécessite ainsi une phase de réformes préalables des différents piliers d'intégrité pour y instaurer des règles essentielles favorables à la stabilité de l'édifice et garantissant la bonne marche du rôle et la mission de chacun d'eux. Comment une justice, aussi indépendante soit-elle, pourrait-elle remplir son office sans les moyens adéquats ? De même des médias libres mais s'autocensurant par manque d'indépendance vis-à-vis du pouvoir politique rempliraient-ils leur rôle de contre-pouvoir ? La plupart du temps, ces règles et normes de fonctionnement peuvent se retrouver dans les règlements internes et les codes de bonne conduite de chaque secteur. Néanmoins, elles pourront être plus spécifiques pour certains piliers d'intégrité selon leurs caractéristiques et leurs missions. La Stratégie nationale de lutte contre la corruption basée sur le Système national d'intégrité se construit ainsi autour de règles et de pratiques clairement définies. L'exécutif se doit de préserver le bien public et de mettre en œuvre une politique cohérente, le législatif se doit d'être issu d'élections libres et équitables et d'exercer son rôle de contrôle de l'exécutif. Le service public se doit de respecter des règles éthiques, le judiciaire être totalement indépendant des différents pouvoirs, la société civile être libre de s'exprimer et se regrouper en associations assurant la présence et l'audibilité des différentes sensibilités de la société. Tout comme les institutions de lutte contre la corruption doivent être autonomes et faire appliquer la loi, les médias remplir leur mission d'information du public via le refus de l'autocensure, le secteur privé respecter des règles de bonne conduite et la libre concurrence notamment dans les marchés publics. Enfin, concernant le service public, l'exemple de la Grande-Bretagne aux normes éthiques basées sur le désintéressement, l'intégrité, l'objectivité, la responsabilité, la transparence, l'honnêteté et le leadership<sup>371</sup> doit être suivi. L'instauration d'un tel système d'intégrité n'est néanmoins pas chose aisée tant les changements et les efforts réformateurs

---

<sup>371</sup> Michael Patrick NOLAN, « Standards in Public Life », *First Report of the Committee on Standards in Public Life*, HMSO, 1995.

exigés sont profonds. D'autant plus pour les pays en voie de développement, qui connaissent un fonctionnement administratif souvent poussif causé par un manque de personnels qualifiés et par la difficulté d'adaptation à une ère postcoloniale ponctuée de crises politiques diverses. La volonté politique est aussi une condition incontournable de la réussite d'un tel système. C'est pourquoi, afin d'assurer la pérennité du système, il convient d'impliquer directement les différents partis politiques pour éviter que les réformes ne souffrent de l'alternance démocratique du pouvoir. La stabilité d'un pouvoir autoritaire fort et des élections faussées pourrait sembler assurer dans le temps la continuité du Système national d'intégrité : il s'agit en réalité d'un leurre car un tel régime implique une augmentation des pratiques corruptrices. La captation institutionnalisée du pouvoir et des ressources par une minorité étant à l'inverse d'une démarche d'intégrité et de transparence.

Madagascar a opté pour une stratégie de lutte contre la corruption se rapprochant très fortement du modèle théorique de système national d'intégrité conçu par Transparency International. La mise en place d'une politique pour renforcer la composante intégrité du programme national de bonne gouvernance est une des missions du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI) qui vient remplacer avec le décret du 21 mars 2006<sup>372</sup> le Conseil Supérieur de Lutte contre la Corruption. On retrouve dans ce décret la même structure de piliers d'intégrité sur lesquels s'appuyer pour garantir les droits humains, l'État de droit et la lutte contre la corruption. Les autorités malgaches n'ont pas fait preuve d'une grande originalité et ont repris dans un premier temps exactement les mêmes piliers que le modèle original au risque de négliger certaines de leurs propres particularités. Le modèle est cependant suffisamment généraliste pour pouvoir s'appliquer dans une majorité des États. C'était d'ailleurs la volonté de Transparency International que de créer un tel modèle transposable. C'est ainsi que les différents piliers d'intégrité se composent aujourd'hui du Parlement, de l'exécutif, du judiciaire, des corps de contrôle, du BIANCO, de la médiation, des organismes internationaux, des médias, des partis politiques, des autorités morales, du secteur privé et de la société civile. Par rapport au premier modèle, seuls quelques changements ont été opérés depuis 2006. Curieusement, un nouveau pilier composé des autorités morales a été ajouté. Il fait en grande partie référence aux institutions religieuses et

---

<sup>372</sup> Madagascar, Décret n° 2006 – 207 portant création du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité, 21 mars 2006, art. 2: « Le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité est un Task force ayant pour mission de :  
1° développer le Système National d'Intégrité ;  
2° appuyer la mise en œuvre de la politique nationale en matière d'Intégrité, notamment dans le domaine de la réforme de la Justice et de la Police Judiciaire ;  
3° assister les piliers du Système National d'Intégrité. »

remplace celui intitulé «église». Sa présence n'est cependant pas vierge de questionnements. Tout d'abord, la République malgache se définit dans l'actuelle Constitution comme laïque<sup>373</sup>. Cela n'était pas le cas durant la III<sup>ème</sup> République<sup>374</sup> après la révision constitutionnelle du 27 avril 2007 et l'on pouvait alors comprendre la présence d'un tel pilier. Cependant, avec le retour du caractère laïque de l'État malgache, sa présence peut aller à l'encontre de ce même principe de laïcité. Faire des autorités religieuses une des composantes spécifiques du système d'intégrité revient à les intégrer, certes indirectement, au fonctionnement de l'État malgache. La nouvelle formulation d'«église» en «autorité morale» masque difficilement cet état de fait. Ensuite, la présence même d'un pilier composé des autorités morales est un doublon potentiel d'un autre pilier composé de la société civile dont les institutions religieuses font également partie. Cette présence est donc doublement surprenante et ne trouve sa légitimité que dans une volonté d'apaiser, en le distinguant, un contre-pouvoir particulièrement puissant dans une société où le sacré tient une place importante et régit par ses règles la vie d'une majorité des citoyens.

Une autre modification réside dans l'abandon du pilier consacré au service public au profit d'un nouveau dédié aux partis politiques. Si la disparition du service public du Système national d'intégrité peut difficilement s'expliquer, la prise en compte des partis politiques est une réponse directe aux crises politiques que connaît Madagascar depuis 2002. La seule prise en compte de l'exécutif et du législatif, composée de membres des différents partis politiques, ne suffit pas à assurer le développement de l'intégrité. Les partis politiques étant des instruments d'accès primordiaux au pouvoir, un contrôle spécifique de leur action est une nécessité. D'autant que l'on constate des carences démocratiques dans leur fonctionnement interne et une propension à agir en dehors du droit puisque dans un pays économiquement sinistré, l'accès au pouvoir coïncide très souvent avec l'accaparement des richesses et arrive à se confondre avec une forme de désir de survie. Survie de son clan, de son groupe, de sa famille politique.

Le rôle du CSI est d'élaborer des politiques et des actions visant à promouvoir ce Système national d'intégrité. Cela consiste en des actions ciblées pilier par pilier afin d'arriver, comme dans le modèle théorique, à leur consolidation de concert. C'est exactement la même démarche globale et ambitieuse que celle du modèle original dans le

---

<sup>373</sup> Madagascar, *Constitution de la IV<sup>e</sup> République*, 11 déc. 2010, art 1 : « *Le Peuple Malagasy constitue une Nation organisée en État souverain, unitaire, républicain et laïc. [...].* »

<sup>374</sup> Madagascar, *Loi constitutionnelle n°2007 - 001 portant révision de la Constitution*, 27 avril 2007.

but de préserver les composantes que sont les droits humains, l'État de droit et la lutte contre la corruption. Mais le CSI n'a pas de rôle réel direct en tant qu'institution dans la mise en œuvre de la politique nationale de lutte contre la corruption et se contente d'impulser des politiques au travers de l'évaluation des politiques publiques et plus particulièrement de la contribution de la lutte contre la corruption dans la promotion de l'intégrité, tout comme il émet des avis et des recommandations dans des domaines portant sur l'intégrité. Cette fonction a été confirmée dans la nouvelle loi n° 2016-020 qui lui confie dans son article 41 la charge « *de l'évaluation du système de lutte contre la corruption* »<sup>375</sup> et de « *l'appui et de conseil à ces mêmes organes* »<sup>376</sup> ainsi que le soin de « *prodiguer des conseils et à émettre des recommandations sur la lutte contre la corruption aux Institutions de la République et à tout organisme public ou privé* »<sup>377</sup>. Un constat s'impose donc : le Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption, en se transformant en CSI, a perdu de nombreux pouvoirs. En effet, là où le CSLCC définissait la Stratégie nationale de lutte contre la corruption, élaborait des textes de lois et avait comme mission de surveiller le Bureau Indépendant Anti-Corruption<sup>378379</sup>, il n'a plus aujourd'hui qu'un rôle d'appui<sup>380</sup>, laissant d'autres institutions conduire la Stratégie nationale de lutte contre la corruption. Toute la légitimité de cette institution s'en trouve ébranlée et le risque de ne voir derrière le CSI qu'une coquille vide et dépassée est grand. Et ce malgré le fait que la loi n° 2016-020 l'ait réintégré comme une des « *entités en charge de la mise en œuvre de la politique nationale de lutte contre la corruption, et de la stratégie de lutte contre la corruption* »<sup>381</sup>. Son seul salut réside dans sa dépendance au président de la République<sup>382</sup> qui lui assure une utilité bien pratique : celle de conseil et de publicité puisque la mission du CSI et ses actions (que nul n'oserait remettre en question) ne peuvent que redorer le blason d'une présidence parfois en délicatesse avec l'opinion publique. Le lien étroit entre le CSI et la présidence est d'ailleurs renforcé géographiquement et symboliquement, la Villa Analamanga occupée actuellement par le CSI étant, d'une part, contiguë de la résidence du président de la République, le palais

---

<sup>375</sup> Madagascar, *Loi n° 2016 - 020 sur la lutte contre la corruption*, 22 août 2016, art. 41.

<sup>376</sup> *Idem*.

<sup>377</sup> *Id.*

<sup>378</sup> Madagascar, *Décret n° 2002 - 1128 portant création d'un Conseil supérieur de lutte contre la corruption*, 30 sept. 2002, art. 2.

<sup>379</sup> Madagascar, *loi n° 2004 - 030 sur la lutte contre la corruption*, 9 sept. 2004, art. 19 et 20.

<sup>380</sup> Madagascar, *Décret n° 2006 - 207 portant création du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité*, 21 mars 2006, art. 2.

<sup>381</sup> Madagascar, *Loi n° 2016 - 020 sur la lutte contre la corruption*, 22 août 2016, art. 41.

<sup>382</sup> *Idem*, art. 1 : « Conformément à l'article 18 de la loi n° 2004 - 030 du 9 septembre 2004 sur la lutte contre la corruption, il est institué un organisme dénommé « Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité » (CSI), placé sous l'autorité du Président de la République ».

Ambohitsorohitra, et se trouvant, d'autre part, être une ancienne résidence du père de l'indépendance et premier président de la République malgache, Philibert Tsiranana.

Afin d'impliquer l'ensemble des composantes de la Nation dans le Système national d'intégrité, le CSI est composé de sept membres représentant les piliers d'intégrité. On retrouve selon l'article 3 du décret portant création du Comité pour la sauvegarde de l'intégrité :

*« Le Comité est composé de sept membres :*

*1° un président, nommé par décret du président de la République ;*

*2° un juriste, désigné par l'Ordre des avocats ;*

*3° un journaliste, désigné par l'Ordre des journalistes ;*

*4° un expert-comptable et financier, désigné par l'Ordre des experts comptables et financiers;*

*5° un opérateur économique, désigné par la Fédération Nationale des Chambres de Commerce, d'Industrie, d'Artisanat et d'Agriculture ;*

*6° une personnalité issue de la société civile, désignée par une entité fédérale représentative des organisations de la société civile ;*

*7° le Médiateur de la République. »<sup>383</sup>*

Le texte consacre pour le moins une volonté de représentativité. Même si à l'heure actuelle, le poste incombant à l'ordre des journalistes reste à pourvoir<sup>384</sup> et si des mauvaises langues veulent y voir une manœuvre pour opacifier l'institution, il n'en demeure pas moins que malgré son rôle amoindri et son organigramme incomplet, le CSI entend mener à bien sa mission de conseil et a mis en place une stratégie basée sur le concept de bonne gouvernance, qu'il considère comme essentielle dans la recherche de l'intégrité<sup>385</sup>. Cette stratégie repose sur quatre grands principes d'action. Le premier correspond à la responsabilité, la redevabilité et la transparence. L'idée est de favoriser la publicité des processus d'information et des moyens mis en place pour remplir des objectifs préalablement établis. Pour ce faire, le CSI promeut un libre accès du public à l'information pour qu'il évalue les performances des administrations qui seront aussi examinées par des agences indépendantes. Le deuxième point correspond aux principes de compétences et de performances. Le CSI entend développer une approche basée sur l'efficacité et l'efficience, deux éléments interdépendants : efficacité dans l'atteinte des objectifs fixés et la présence

---

<sup>383</sup> *Id.*, art. 3.

<sup>384</sup> [<http://www.csi.gov.mg/historique/organisation/>]

<sup>385</sup> [<http://www.csi.gov.mg/historique/methodologie/>]



de services publics de qualités, disponibles et accessibles. Efficience avec la mise à disposition des moyens nécessaires. L'efficience permettant d'atteindre l'efficacité et l'efficacité justifiant l'efficience. Le troisième point concerne la primauté du droit. On retrouve ici les efforts du CSI pour faire respecter l'État de droit au travers de la promotion de réformes législatives adaptant le droit au contexte social via l'élaboration, la révision, l'évaluation et la mise en œuvre des textes, ainsi que par des efforts visant à assurer une indépendance effective de la Justice vis-à-vis du pouvoir politique que des potentiels corrupteurs. Enfin, le quatrième et dernier principe s'intéresse à la maîtrise de la corruption, à sa prévention et à sa sanction. On retrouve ici ce fameux diptyque qui régit toutes les stratégies de lutte contre la corruption. La prévention consistant à réduire les failles existantes, par exemple en développant la transparence des décisions ou en réduisant le nombre des intermédiaires via des réformes de l'appareil administratif. La sanction, quant à elle, a aussi une valeur éducative par sa propre dissuasion. Pour être efficace, elle doit être effective en pénalisant les nouvelles infractions et en renforçant les moyens des investigateurs et enquêteurs. Cette volonté d'action et de promotion au sein de la nation des différents principes est présente dans le travail du CSI. Le premier rapport semestriel de 2014<sup>386</sup> évoque et explique les différentes actions menées. Par exemple, le CSI a initié l'introduction des principes de gouvernance dans le système judiciaire via l'adoption de réformes diverses<sup>387</sup>, en remettant à l'organisme chargé des élections, la Commission Electorale Nationale Indépendante pour la Transition (CENI-T) un manuel intitulé : «*Organisme de Gestion des Elections- Manuel de Référence*» dans le but de crédibiliser les élections. Leur transparence favorisant leur acceptation par tous. Il a aussi développé tout un nombre de recommandations qui touchent aussi bien la gouvernance administrative, publique, politique que la relance de la justice. Il a aussi participé à plusieurs activités organisées par des partenaires comme le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le Conseil National de Développement ainsi qu'à divers colloques et conférences portant de près ou de loin sur l'intégrité. Le CSI a aussi adopté dès à présent une démarche sur le concept de gouvernance et a pour ce faire édicté un document de travail énumérant les principales difficultés rencontrées en matière de gouvernance locale,

---

<sup>386</sup> COMITE POUR LA SAUVEGARDE DE L'INTEGRITE, *Rapport semestriel 2014*, juin 2014.

<sup>387</sup> *Idem*, p. 10 : « *Concevoir un système d'évaluation des magistrats à chaque étape de leur carrière (CSM). Mettre en œuvre des contrats d'objectifs annuels dans les juridictions (Ministère). Mettre en place un Conseil des sages chargé de proposer une liste de postulants pour les postes de chefs de juridiction et chefs de cour, ainsi que les autres postes à responsabilité. Impliquer la Cour de Cassation dans l'harmonisation de la jurisprudence.* »

administrative, politique et économique tout en proposant des solutions pratiques pour y remédier<sup>388</sup>. Même si le CSI n'a plus le même rôle central dans la lutte contre la corruption qu'auparavant, il continue d'œuvrer dans ce sens en se positionnant comme un partenaire privilégié pour les autres institutions grâce à ses nombreuses actions et interventions ainsi que par son expertise reconnue et la vue d'ensemble qu'il a développé sur toutes les questions relatives à l'intégrité et donc à la corruption. Cette organisation a donc muté d'une plateforme juridiquement compétente de par la loi pour lutter contre la corruption à un organe qu'il serait presque possible de qualifier de subsidiaire tant son action actuelle ne s'appuie que sur des bases juridiques incertaines.

## **Paragraphe 2 : Le relatif échec de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption à Madagascar.**

Si sont pris en compte les objectifs des politiques de lutte contre la corruption ainsi que les indicateurs disponibles de l'évolution de la corruption à Madagascar, force est alors de constater que le bilan de la lutte contre la corruption n'est pas flatteur. Cet échec est cependant à relativiser tant combattre la corruption nécessite des efforts considérables d'autant plus difficiles à déployer que la corruption était préalablement fortement présente dans le pays. De même, la pauvreté de l'État, et en conséquence des moyens mobilisables, est aussi source de relativisme. C'est pourquoi la réussite de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption ne pourra s'apprécier au regard des résultats qu'à l'aune des moyens déployés. Sans aborder les dysfonctionnements étatiques qui expliquent eux aussi la faillite des efforts anticorruption, il s'agira d'aborder quelques facteurs explicatifs de la résilience du phénomène corruptif mais aussi de tordre le coup à certaines explications dangereuses trop fréquemment avancées.

### **A : Une comparaison peu flatteuse entre moyens mis en œuvre et résultats obtenus.**

Traiter de l'efficacité d'une politique publique ne revient pas simplement à constater le respect ou non des normes qu'elle met en place. Une circulaire de l'État français explique au contraire qu'évaluer « *une politique publique consiste à comparer ses résultats aux*

---

<sup>388</sup> COMITE POUR LA SAUVEGARDE DE L'INTEGRITE, *Gouvernance : orientation stratégique*, déc. 2013.

*moyens qu'elle met en œuvre - qu'ils soient juridiques, administratifs ou financiers - et aux objectifs initialement fixés* »<sup>389</sup>. Ainsi, une politique timide pourra se voir opposer son manque d'ambition mais pas un manque de résultats significatifs. À l'opposé, une politique ambitieuse dans les moyens mis en œuvre ne pourra se satisfaire de résultats anémiques et de progrès périphériques. Évaluer la lutte contre la corruption à Madagascar revient donc à juger des efforts des pouvoirs publics dans le combat anticorruptif et de les comparer ensuite avec les résultats qui en ont découlé. Il a été aussi annoncé que l'objectif de réduire durablement la corruption, au niveau international ou national, passe par une universalisation de la réponse anti-corruptive et par une conception globale des efforts de lutte. Au niveau national, c'est toute la société, c'est-à-dire à la fois le secteur public, le secteur privé et la population qui doit en outre être la cible des politiques de lutte contre la corruption. Or, la seule volonté ne suffisant pas, l'État malgache n'a eu comme moyen que de prioriser cette lutte et de tenter d'apporter une réponse pénale la plus réaliste possible.

### **1 : Des résultats décevants comme symbole de l'échec des politiques de lutte contre la corruption.**

À l'aune de la forte mobilisation des pouvoirs publics malgaches dans l'application des conventions internationales de lutte contre la corruption et dans la création d'institutions dédiées, il ne faisait en théorie nul doute que, les ingrédients ayant été réunis, le taux de corruption dans le pays allait irrémédiablement chuter. C'est en tout cas ce qui résultait des prévisions à la fois des bailleurs de fond, de la communauté internationale et des pouvoirs publics malgaches. Douze ans après le début de cette stratégie, force est de constater que les résultats ne sont pas en adéquation avec les espérances, bien au contraire. Car devant les efforts consentis par l'État malgache pour se conformer à cette politique internationale d'universalisation de l'anticorruption, se contenter d'une légère amélioration de la situation dans des secteurs périphériques n'est pas suffisant.

Le problème relatif à l'évaluation des politiques de lutte contre la corruption par rapport aux moyens mis en œuvre se heurte à la difficulté de quantifier le taux de corruption dans le pays. Souvent ne seront pris en compte que des perceptions de la corruption par divers citoyens (fonctionnaires, usagers du service publics, entrepreneurs, etc.) recueillies

---

<sup>389</sup> France, *Circulaire relative à l'évaluation des politiques publiques*, 28 décembre 1998, annexe I – définition.

par des organisations et des institutions privées aux critères prédéterminés. À cela s'ajoute la difficulté de percevoir un phénomène qui a fait de l'occulte son fonds de commerce. Il en résulte un effet paradoxal : plus une société est corrompue et moins la vérité en matière d'infraction de corruption pourra être révélée au grand jour. Une pondération et des mécanismes de calcul parfois obscurs prenant en compte ce paramètre sont ainsi utilisés, rendant la marge d'erreur conséquente et donc difficile une analyse évolutive. Il n'en demeure pas moins que Transparency International recoupe dans son indice de perception de la corruption plusieurs sources exploitables qui tendent à minorer l'imprécision des calculs mais ne permettent de dégager qu'un mouvement global peu précis. En effet, il faut garder en tête qu'une amélioration de la perception de la corruption se couple souvent d'une dégradation des « *facteurs conjoncturels qui agissent sur la dynamique de la corruption* »<sup>390</sup>. Ce faisant, les structures qui soutiennent la corruption à long terme se renforcent alors même que le phénomène semble régresser.

Les données établies depuis 2002 par Transparency International peuvent toutefois servir de base de réflexion sur une évolution de la perception de la corruption dans le pays. Se distingue alors une période encourageante avec le passage d'un indice de 17 en 2002 à un indice de 34 en 2008. Si la progression est inférieure aux prévisions pour le moins optimistes des pouvoirs publics, doubler son indice en l'espace de six ans est une chose relativement impressionnante compte tenu de l'absence de la moindre législation anticorruption moderne et de structures institutionnelles adaptées au début des années 2000. La période qui a suivi n'a pas été aussi prolifique et l'indice a fluctué aux grés des diverses crises politiques que le pays a malheureusement essuyées. Et depuis trois années, l'État malgache connaît une phase de stagnation avec un indice bloqué à 28. Que conclure de ces chiffres ? Tout d'abord que la Stratégie nationale de lutte contre la corruption semble fragile car elle ne sait résister à un climat politique troublé faute de pouvoir s'appuyer sur la dynamique initiale pour conserver une progression acceptable. Une étude de 2009 réalisée par *Afrobarometer* vient en sus minorer cet élan en apparence positif : la baisse de la perception et de victimes de la corruption tiendrait en partie au refus des citoyens de donner leur avis et à leur rejet des services administratifs<sup>391</sup>. Les citoyens, moins amenés à côtoyer

---

<sup>390</sup> César GARZON, Taïeb HAFSI, « L'évaluation des stratégies de lutte contre la corruption », *Revue française de gestion* 6/2007, n° 175, 2007, pp. 61-80.

<sup>391</sup> Afrobarometer Network, « La gouvernance à Madagascar: Portée et limites de la lutte contre la corruption et du processus de décentralisation », *Afrobarometer Briefing Paper*, n° 63F, 2009 ; [[http://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Notes%20informatives/afrobriefno63\\_fr.pdf](http://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Notes%20informatives/afrobriefno63_fr.pdf)]

les administrations, en verraient logiquement moins la possible corruption. Cette analyse est corroborée par les chiffres : si le pourcentage par rapport à la population de ceux considérant comme corrompues les institutions a baissé entre 2005 et 2009, il augmente en revanche si ne sont prises en compte que les réponses des répondants. Les bons résultats en matière de perception de la corruption ne seraient alors qu'un trompe-l'œil. Ensuite, il est aussi possible de conclure que depuis quelques années, la dynamique peine à se relancer et à atteindre le record de 2008. Cela laisse supposer soit une perte de confiance du corps social, soit le début de l'obsolescence de la stratégie qui ne serait plus en accord avec le réel. Preuve en est l'augmentation de la corruption perçue au sein des administrations (seuls les conseillers municipaux génèrent une meilleure confiance en 2013 qu'en 2005) ainsi que la hausse de l'incidence de la corruption avec une hausse des victimes de corruption répertoriée dans les administrations pour l'obtention d'un document officiel<sup>392</sup>. Il n'en demeure pas moins qu'un sentiment de gâchis entoure cette stratégie développée depuis bientôt quinze ans. Une comparaison peut être réalisée avec l'Algérie qui, si elle ne connaît pas les mêmes contextes socioculturel et économique que Madagascar, a été elle aussi un des premiers États à ratifier la Convention des Nations Unies contre la Corruption (25 août 2004) et avait à cette période précise un indice de perception de la corruption semblable à celui de Madagascar. Or depuis 2009, l'indice de l'Algérie ne cesse d'augmenter (36 en 2015) alors que celui de Madagascar tend à stagner (28 en 2015). La Convention n'est sans doute pas la seule responsable du correct bilan algérien mais cet exemple montre qu'une progression est possible.

La Stratégie nationale de lutte contre la corruption a comme objectif de renforcer l'intégrité de l'ensemble de la société malgache et notamment de ses multiples institutions publiques. Si cette composante intégrité est difficile à quantifier, il est toutefois possible de s'appuyer sur la confiance des citoyens envers les institutions pour la cerner. Cette approche est certes indirecte, mais un consensus existe sur la corrélation entre l'ampleur de la corruption d'une institution et la méfiance à son égard. Les données disponibles tendent à établir une relation entre taux de corruption dans une institution et confiance des citoyens. Si l'on s'en tient aux données statistiques disponibles, force est de constater que la confiance institutionnelle reste d'un niveau assez faible et tend en globalité à se détériorer<sup>393</sup>. Devant

---

<sup>392</sup> Laetitia RAZAFIMAMONJY, Mireille RAZAFINDRAKOTO, Désiré RAZAFINDRAZAKA, François ROUBAUD, Jean-Michel WACHSBERGER, « *Premiers résultats de l'enquête Afrobaromètre 2013 à Madagascar - Gouvernance, corruption et confiance à l'égard des institutions à Madagascar : Expérience, perception et attentes de la population* », DIAL, 2014, p. 4-5.

<sup>393</sup> Laetitia RAZAFIMAMONJY, Mireille RAZAFINDRAKOTO, Désiré RAZAFINDRAZAKA, François ROUBAUD, Jean-Michel WACHSBERGER, *op. cit.*, p. 9 – 10.

ces résultats décevants, il est possible de s'interroger sur la pertinence du Système national d'intégrité bien que ce dernier ne soit pas exclusivement en cause dans la perte de confiance dans les institutions. Le manque de moyens et la détérioration du service peuvent tout aussi bien être des explications plausibles. Il n'en demeure pas moins qu'avec la perte de confiance, c'est un autre des objectifs de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption (SNLCC) qui n'est pas atteint.

Un autre aspect concerne l'application des législations anticorruption et notamment pénales. L'esprit de la SNLCC est d'éradiquer l'impunité via des sanctions effectives à l'encontre des auteurs d'infractions de corruption<sup>394</sup>. Commencer par analyser les statistiques du BIANCO concernant les doléances reçues permet d'éclairer l'évolution des dénonciations de corruption, préalable nécessaire à toute sanction. Aussi, le premier constat est que le nombre de doléances reçues par le Bureau n'a cessé de se réduire dans le temps, passant de 9718 en 2008 à 2995 en 2015. Ce que le Bureau explique par « *l'impact significatif de la crise politique sur l'environnement de la lutte contre la corruption à Madagascar* »<sup>395</sup>. Plus grave encore, le rapport annuel 2015 indique que cette baisse serait « *inversement proportionnelle à l'accroissement exponentiel de la pratique de la corruption dans toute l'île* »<sup>396</sup>. Le BIANCO affirme, en toute sincérité, que la pratique de la corruption est en hausse, ce qui constitue un désaveu cinglant de la SNLCC et de ses objectifs de réduction de la corruption. Mais encore, le BIANCO avoue aussi son impuissance à convaincre les citoyens malgaches de dénoncer les actes de corruption. Cette petite phrase noyée dans un rapport annuel de l'institution centrale de lutte contre la corruption est une preuve supplémentaire de l'échec des politiques de lutte contre la corruption dans la Grande île. Il existe pourtant un léger motif d'espoir que le rapport occulte : si le nombre total des doléances chute, en revanche, le nombre de doléances reçues pour corruption tend à se stabiliser autour du millier par an. La baisse du nombre de doléances globales pourrait alors s'expliquer par une meilleure compréhension par la population des infractions de corruption et le Bureau serait en conséquence moins souvent sollicité pour des doléances d'autre nature pour lesquelles il n'est pas compétent. Il est possible d'affirmer tout de même qu'un grand nombre d'infractions de corruption n'est pas porté à la connaissance du Bureau. Et parmi

---

<sup>394</sup> Bureau Indépendant Anti-Corruption, « *Rapport annuel 2015* », p. 4 : « *Répression pour l'application de la législation anti-corruption en vue de sanctionner de manière exemplaire les infractions de corruption et assimilées. Elle se base principalement sur la détection et l'enquête* ».

<sup>395</sup> *Idem*, p. 32.

<sup>396</sup> *Id.*

celles qui le sont, seules environ 5,8% sont ensuite transmises aux juridictions<sup>397</sup>. Faute de statistiques disponibles, il n'est pas possible de déterminer le pourcentage de condamnations, au mieux est-il réalisable de rapporter l'arrestation chaque année de 180 à 300 individus après investigation<sup>398</sup>. Des chiffres donc assez faibles par rapport à la forte corruption du pays et à la présence d'une législation moderne.

Ces chiffres ne signifient pourtant pas que le BIANCO ou l'institution judiciaire auraient une responsabilité directe dans le maigre bilan relatif à la sanction pénale. L'institution judiciaire ne peut à l'évidence pas être tenue pour responsable de la non sanction d'actes de corruption qui ne lui auraient pas été signalés. Cependant, en termes d'application de la loi, le résultat en est le même : certains auteurs d'infraction de corruption bénéficient d'une impunité de fait. Au final et sans qu'il soit nécessaire d'aborder ceux des dysfonctionnements de l'institution judiciaire qui pourraient limiter les condamnations pour infraction de corruption, il est démontré que la seule présence d'une législation moderne pour sanctionner la corruption, théoriquement efficace, ne suffit pas à réduire l'impunité. Le résultat en est que de nombreux corrupteurs jouissent chaque année des fruits de leurs méfaits, ce qui encourage les moins audacieux à faire de même tout en décourageant les témoins ou les victimes de les dénoncer.

Enfin, le dernier échec de la SNLCC tient dans la surreprésentation de la petite corruption par rapport à la grande dans les affaires portées à la connaissance des juridictions. Il en résulte chez une partie de la population de lutte circonscrite le sentiment bien naturel que la politique nationale de lutte contre la corruption ne serait pas dirigée vers les puissants mais vers les plus démunis, la petite corruption ordinaire étant pratiquée par l'ensemble de la société sans distinction de classe quand la grande corruption est inaccessible à la grande majorité des individus. Bien que l'État malgache n'ait à aucun moment donné une quelconque priorité de lutte à un type de corruption ou à un autre, en pratique, la corruption d'usage se trouve surreprésentée. La faute, indépendante de la volonté étatique, à des dénonciations bien plus nombreuses de ce type de corruption car c'est la plus pratiquée et donc la plus visible, avec des cas bien moins complexes à traiter et des responsabilités bien plus faciles à déterminer. Il ne faut aussi pas oublier que dans des périodes de troubles politiques, la grande corruption peut être utile à celui qui veut assoir son pouvoir rapidement et des connivences peuvent se créer entre des hommes politiques peu scrupuleux et une

---

<sup>397</sup> 157 pour l'année 2015.

<sup>398</sup> Bureau Indépendant Anti-Corruption, « *Rapport annuel 2015* », p. 36.

forme de criminalité transnationale. De telles pratiques sont courantes sur le continent noir et il ne faut pas chercher bien loin pour se rendre compte qu'un des arguments de l'opposition dans ces pays comme à Madagascar est la corruption supposée des individus et des organes au pouvoir.

Encore une fois, les statistiques du BIANCO sont utiles pour comprendre la prégnance de la petite corruption. Ainsi, pour l'année 2013, les secteurs les plus concernés par des doléances étaient : la Justice, les collectivités décentralisées, le service des domaines, l'éducation, la gendarmerie et la police<sup>399</sup>, soit une majorité de secteurs où la pratique de la corruption se résume à des petits bakchich pour obtenir un service administratif ou se dérober à une faible amende. Par contre, les secteurs généralement associés à la pratique de la grande corruption comme les représentations diplomatiques, les travaux publics, les douanes, l'aménagement du territoire, les affaires étrangères, le commerce ou encore le secteur privé ne font l'objet d'aucune ou de très peu de doléances. La récente possibilité octroyée au BIANCO, dans la nouvelle mouture de la loi sur la lutte contre la corruption, de s'autosaisir<sup>400</sup> est une solution pour attaquer bien plus frontalement la grande corruption malgré le risque de doter le Bureau d'un pouvoir bien trop important. Mais un problème demeure : sur quels critères le BIANCO peut-il se saisir dans la mesure où la grande corruption est un phénomène particulièrement discret où chaque partie a tout intérêt à dissimuler au public des arrangements délictueux mutuels. À moins d'une dénonciation ou d'une information précise – ce qui revient au système de doléances – le BIANCO aura toutes les difficultés à déterminer quel secteur précis investiguer s'il n'a pas été guidé par des enquêtes journalistiques préalables.

Cette rapide analyse du résultat des politiques de lutte contre la corruption à Madagascar suffit à relever l'inadéquation des moyens mis en œuvre. Compte tenu du respect par Madagascar d'une grande majorité des recommandations émises par les Organisations Internationales compétentes en matière de lutte contre la corruption couplées avec la création d'un cadre légal et institutionnel, il était légitime d'attendre des résultats bien plus convaincants. C'est pourquoi considérer la SNLCC comme un relatif échec est

---

<sup>399</sup> Bureau Indépendant Anti-Corruption, « *Statistique Cumulée 2013* ».

<sup>400</sup> Madagascar, *Loi n° 2016 - 020 sur la lutte contre la corruption*, 22 août 2016, art. 44 : « *Le Bureau Indépendant Anti-corruption a pour mission de : Exploiter les informations et enquêter sur les doléances, dénonciations ou plaintes relatives aux faits soupçonnés de corruption et infractions assimilées, notamment les infractions introduites ou modifiées dans la présente loi, ainsi que sur des faits constatés sur la base d'une saisine à son initiative. Le BIANCO est habilitée à enquêter sur les constatations incidentes d'infractions à l'occasion des faits dont il est régulièrement saisi* ».



pertinent. Le rafraîchissement de la SNLCC avec la loi n° 2016 - 020 sur la lutte contre la corruption du 22 août 2016 est une initiative bienvenue mais qui ne bouleverse pas l'esprit de la loi ni son fonctionnement. Est-ce qu'un peu d'huile dans les rouages de l'anticorruption sera suffisant à la création de l'intégrité dans le pays ? Seul l'avenir potentiellement troublé de l'île rouge sera en mesure de répondre à cette question. Toutefois, une prise en compte du passé et de l'histoire politique de la Grande île pousse à se montrer circonspect.

## **2 : Une sectorisation de la lutte : la priorisation des efforts comme renoncement.**

Un des principaux défis à la création d'un système anticorruption solide est d'assurer sa pérennité. La corruption existe à Madagascar depuis tant d'années que vouloir éradiquer ce phénomène ancien tacitement accepté paraît pour le moins utopique. Le constat est qu'il est très difficile de faire disparaître la corruption à court ou moyen terme. Or, l'une des caractéristiques de l'action politique est de ne viser en priorité que le court terme. Une autre est que, dans un but ou pas de réélection, toute décision doit être suivie d'effet. Le domaine de l'anticorruption déroge d'autant moins à ce principe que les attentes de la population sont fortes sur ce sujet.

Le piège serait alors de ne cibler que des secteurs où la corruption est particulièrement vivace ou ceux dans lesquels son impact est retentissant, la lutte contre la corruption de ces quelques secteurs étant jugée prioritaire pour aboutir à des résultats rapides. C'est précisément le choix adopté par Madagascar dans les différentes moutures de sa SNLCC. Les efforts de lutte sont particulièrement dirigés vers la justice, la sécurité, la fonction publique, les finances publiques et dépenses publiques, ressources naturelles, la décentralisation, le secteur foncier, la santé, l'éducation et le secteur privé<sup>401</sup>. Leur choix s'explique naturellement par la présence en leur sein d'une forte corruption qui est en plus corroborée par l'opinion et la perception qu'en a la population<sup>402</sup>. L'explication semble de prime abord logique : compte tenu des moyens limités de l'État malgache, la rationalité imposerait de les employer dans des secteurs jugés prioritaires. Le rejet d'une autre solution consistant à répartir les moyens de lutte dans tous les secteurs sans tenir compte du taux de

---

<sup>401</sup> Bureau Indépendant Anti-Corruption, « Rapport annuel 2015 », p. 5.

<sup>402</sup> Laetitia RAZAFIMAMONJY, Mireille RAZAFINDRAKOTO, Désiré RAZAFINDRAZAKA, François ROUBAUD, Jean-Michel WACHSBERGER, « Premiers résultats de l'enquête Afrobaromètre 2013 à Madagascar - Gouvernance, corruption et confiance à l'égard des institutions à Madagascar : Expérience, perception et attentes de la population », DIAL, 2014.

corruption présent ne semble pas illogique. Cependant, la limite d'une telle approche trouve sa catharsis dans l'absence du domaine des marchés publics dans les secteurs définis comme prioritaires : la lutte contre la corruption ne saurait se confondre avec la lutte contre sa perception. En n'axant la politique anticorruption sur les seuls domaines où la perception de la corruption est élevée, l'État malgache commet une erreur de logique : ce n'est pas parce qu'un secteur est considéré comme « propre » par les enquêtes statistiques qu'il en est de même dans la réalité. Enfin, la relative mise de côté de certains secteurs tend à y favoriser une impunité, terreau fertile d'infractions futures et de la réduction à néant de l'aspect dissuasif de la lutte, freinant l'éducation des citoyens et la prévention des infractions de corruption.

Dans son « évaluation de l'état de la lutte contre la corruption à Madagascar », le Programme des Nations Unies pour le Développement indiquait que la lutte contre la corruption ne pouvait s'envisager que de manière globale à travers l'ancrage de « *la lutte contre la corruption dans la stratégie de développement national en reconnaissant que la corruption est transversale et affecte tous les secteurs sans exclusive* »<sup>403</sup>. Le PNUD critique aussi la conception de la lutte contre la corruption qui a prévalu sous la présidence de Marc Ravalomanana est qui la limitait à la seule gouvernance responsable<sup>404</sup> au lieu de l'envisager transversalement en considérant que tout projet de développement devrait prendre en compte la corruption en son sein. Le Madagascar Action Plan était précédemment, en 2006, significatif de cette approche<sup>405</sup> qui suppose un dépassement de la SNLCC telle qu'elle est actuellement formulée et nécessite en premier lieu une responsabilisation interne de chaque secteur en ce qu'il dissocie la lutte contre la corruption des autres secteurs abordés. La lutte contre la corruption ne serait pas l'objet d'une politique bien spécifique mais s'inscrirait dans la totalité des actions de l'État et des politiques de développement. Au-delà de la nécessaire approche répressive et législative, à chaque projet et programme seraient adjoints des normes et des mécanismes anticorruption.

Cette approche susmentionnée n'est pas ignorée par l'État malgache et se retrouve dans l'organisation du Système national d'intégrité théorisée par le Conseil Supérieur de

---

<sup>403</sup> Programme des Nations Unies pour le Développement, « *Evaluation de l'état de la lutte contre la corruption à Madagascar* », Oct. 2014, p. 33.

<sup>404</sup> *Idem*.

<sup>405</sup> *Plan d'action Madagascar 2007 – 2012 : Un Plan Audacieux pour le Développement Rapide*, 2006, p. 27 – 37.

Lutte Contre la Corruption<sup>406</sup> puis par le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité<sup>407</sup>. Ce système a pour rôle de rendre efficace la stratégie nationale en mettant en avant et en valorisant le concept d'intégrité. Compte tenu de la mécanique corruptrice qui touche les différentes composantes de l'État et de la société, de la nature pandémique de la corruption et de l'inefficacité relative d'une lutte sectorisée, seule une approche globale visant à faire reculer les infractions simultanément au travers du développement de pratiques intègres paraît adaptée. La portée du Système national d'intégrité ne peut être que générale et toute lutte plausible contre la corruption passe par des mécanismes « *résultant d'une coalition entre l'État, la société civile et le secteur privé, et disposant du soutien des citoyens* »<sup>408</sup>. Selon Transparency International, un système national d'intégrité se conçoit de manière « *imaginée en le comparant au système immunitaire qui protège les organismes des infections* »<sup>409</sup>. Cette conception de la lutte veut que l'ensemble des éléments d'un tout soit impliqué pour éviter l'immixtion de la corruption et son développement irrémédiable dans un élément resté neutre. Pour les partisans de cette approche globale basée sur un système national d'intégrité, la lutte contre la corruption ne peut s'envisager de manière ostensiblement sectorisée car purger une institution de la corruption ne ferait que déplacer le problème dans un autre aux opportunités délictuelles supérieures. C'est par une prise de conscience nationale que le phénomène corruptif pourra être réduit sérieusement. Le problème pour l'État malgache est que ce Système national d'intégrité est plus un concept théorique que pratique. Lorsque le Conseil supérieur de lutte contre la corruption avait la maîtrise et la conduite de la SNLCC<sup>410</sup>, le développement conjoint des systèmes d'intégrité apparaissait comme une solution envisageable. Toutefois, avec le transfert de la conduite de la SNLCC au BIANCO<sup>411</sup> puis avec la création du CSI en 2006, les deux domaines ont été scindés, le développement de l'intégrité et la lutte contre la corruption ne dépendant pas de la même institution alors que l'objectif poursuivi était en principe le même.

---

<sup>406</sup> Madagascar, Décret n° 2002 – 1128 portant création du Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption, 30 sept. 2002.

<sup>407</sup> Madagascar, Décret n° 2006 – 207 portant création du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité, 21 mars 2006.

<sup>408</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Combattre la corruption : enjeux et perspectives*, Khartala, 2002, p.289.

<sup>409</sup> *Idem*, p.64.

<sup>410</sup> Madagascar, Décret n° 2002 – 1128 portant création du Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption, 30 sept. 2002, art. 2 : « *Le Conseil a pour mission : De développer une stratégie nationale de lutte contre la corruption et de participer à la préparation d'une législation appropriée [...]* ».

<sup>411</sup> Madagascar, Décret n° 2004 - 937 portant création du Bureau Indépendant Anti-Corruption, 5 oct. 2004, art.3 : « *Le BIANCO est chargé de conduire la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption* ».

Le choix de l'État malgache de se doter d'une institution centrale spécialisée dans la lutte contre la corruption est en soi un aveu de son impuissance à réformer en profondeur l'appareil étatique et à faire reposer la lutte sur des mécanismes internes d'intégrité. Si la Convention des Nations Unies contre la corruption impose aux États d'avoir un organe chargé de prévenir la corruption<sup>412</sup>, elle n'a pas « *pour objet d'imposer la création d'un organe spécifique à un niveau spécifique. Ce qu'il faut, c'est la capacité de s'acquitter des fonctions* »<sup>413</sup>. En se dotant d'une agence spécialisée de lutte contre la corruption, l'État malgache a fait le choix une nouvelle fois d'une lutte sectorielle, à la différence près qu'il ne s'agit pas d'appliquer la politique de lutte contre la corruption à un secteur touché par cette calamité, mais de charger un organe unique et spécialisé de faire appliquer en très grande partie cette politique. Le résultat en est une double limitation de la portée de l'anticorruption, même si le recours à une agence spécialisée est loin d'être inefficace surtout dans les États, tel Madagascar, qui ne peuvent se prévaloir d'un faible taux de perception de la corruption. Sous réserve du respect de son indépendance, l'agence spécialisée permet de mettre à jour des cas complexes de corruption à la différence des institutions plus classiques qui souffrent d'un défaut de compétence et peuvent abriter des agents publics corrompus éventuellement nuisibles à la lutte<sup>414</sup>. Dans le contexte malgache, ce choix est plus dicté par la présence d'une corruption endémique et par la faible efficacité du secteur institutionnel national que par une volonté de limiter la conduite de la SNLCC à une seule institution. Loin d'être encourageant, cela est aussi le symbole de l'âpreté du combat à mener contre ce véritable fléau.

En conclusion, l'État malgache semble avoir fait preuve de pragmatisme entre l'ampleur des efforts à fournir pour réduire la corruption et les moyens à sa disposition. Mais ce pragmatisme peut aussi s'entendre comme une forme de renoncement à généraliser la lutte contre la corruption. Définir des secteurs prioritaires n'est cependant ni insensé ni superflu dans la mesure où cette nouvelle approche « vertueuse » aurait des effets sur les

---

<sup>412</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 6 : « *Chaque État Partie fait en sorte, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, qu'existent un ou plusieurs organes, selon qu'il convient, chargés de prévenir la corruption par des moyens tels que :*

*a) L'application des politiques visées à l'article 5 de la présente Convention et, s'il y a lieu, la supervision et la coordination de cette application;*

*b) L'accroissement et la diffusion des connaissances concernant la prévention de la corruption ».*

<sup>413</sup> Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *Guide législatif pour l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption - Deuxième édition révisée 2012*, Nations Unies, 2012, p. 16.

<sup>414</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Combattre la corruption : enjeux et perspectives*, Khartala, 2002, p.252.

secteurs délaissés. C'est le cas du secteur de la justice, qui en améliorant son intégrité, sera en capacité de faire peser une menace sur les corrupteurs et les corrompus. Il n'en demeure pas moins que cette priorisation devrait à terme être remplacée par une approche largement plus diffuse. La réussite des politiques de lutte contre la corruption à Madagascar devrait non seulement se juger à travers la perception de la population malgache mais aussi à travers l'extension de plus en plus rapide des secteurs concernés. Au final, la réussite sera complète lorsqu'il n'y aura plus de secteurs prioritaires : cela signifiera que la corruption y aura été suffisamment maîtrisée. Au contraire, un maintien trop long de cette catégorisation en secteur prioritaire signifiera que la corruption peine à y être endiguée. Il sera alors temps, le cas échéant, de repenser théoriquement la lutte contre la corruption dans le pays.

## **B : Des facteurs contextuels explicatifs de l'échec de la politique de lutte contre la corruption à Madagascar.**

Plusieurs facteurs classiques peuvent expliquer la défaillance d'une politique publique, comme le manque de moyens financiers et techniques ou encore une inadéquation de cette politique à son objectif. Mais lorsqu'il s'agit de corruption, les facteurs ont tendance à se démultiplier puisque le phénomène corruptif, intrinsèquement pandémique, affecte l'ensemble de la société concernée et peut même infecter, comble de l'ironie, les institutions chargées de le combattre. Le contexte dans lequel les politiques de lutte contre la corruption vont être appliquées va de ce fait avoir une incidence importante dans leur conduite. La corrélation entre droit et corruption implique que tout élément pouvant nuire à l'application effective du droit et à son respect est indirectement générateur de pratiques peu intègres. Mais il ne faut pas se tromper de combat : à rechercher une stabilité trop importante du droit et des organes qui le génèrent, c'est le principe démocratique même qui peut être menacé.

### **1 : Une corrélation entre crises politiques et développement de la corruption.**

L'analyse de l'Indice de Perception de la Corruption (IPC)<sup>415</sup> à Madagascar entre 2002 et 2015 a permis d'établir une correspondance entre hausses de la perception de la corruption et périodes de crises politiques. Le premier IPC de 2002 est relevé dans une

---

<sup>415</sup> Voir [<http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>] et annexe.

période marquée par le conflit politique opposant l'ex président de la République Didier Ratsiraka et son futur successeur Marc Ravalomanana alors maire de la capitale Antananarivo<sup>416</sup> au prétexte de fraudes électorales et de corruption généralisée. Étant le premier IPC réalisé à Madagascar, il ne peut être comparé avec d'autres antérieurs afin de montrer une dégradation lors de cette période. En revanche, le score extrêmement faible de 1,7 qui plaçait Madagascar en 2002 parmi les pays les plus corrompus du monde est une indication de l'absence concrète de la moindre politique de lutte contre la corruption un minimum efficace. La crise qui a scindé le pays en deux pendant plusieurs mois a de plus permis le développement de l'informel. Le retour à l'ordre constitutionnel avec l'officialisation des résultats électoraux par la Haute Cour Constitutionnelle et l'arrivée au pouvoir de Marc Ravalomanana - suite à la fuite d'un Didier Ratsiraka défait militairement - a permis la mise en place dès 2002 du Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption, qui sera à l'origine de la SNLCC. Les troubles politiques une fois circonscrits, le premier mandat de Marc Ravalomanana s'accompagne d'une hausse constante de l'IPC malgache. Sa réélection en 2007 n'ayant souffert d'aucune contestation politique, l'indice a continué à croître. L'IPC connaît sa première baisse en 2009, passant de 34 à 30, concomitamment de la deuxième crise politique majeure de ce début de XXI<sup>e</sup> siècle et à la différence de la première qu'elle a lieu durant le mandat de Marc Ravalomanana et non pendant un épisode électoral, période propice en Afrique à des troubles politiques majeurs. Il est reproché au président une gestion autoritaire du pouvoir, la création d'une législation et d'une politique à l'avantage de ses intérêts économiques personnels ainsi que la vente de terre arable à des puissances étrangères. Devant l'ampleur des manifestations populaires, Marc Ravalomanana remet le pouvoir entre les mains d'un directoire militaire. Puis par une mystification juridique qualifiée d'extraconstitutionnelle par la Haute Cour Constitutionnelle<sup>417</sup> - mais par d'autres de coup d'État<sup>418</sup> -, le pouvoir échoit au principal opposant politique : Andry Rajoelina, Cette période est marquée par une baisse de l'IPC en 2009 (30) puis une nouvelle baisse en 2010 lorsque la vie politique du pays orbitait autour de l'opposition entre différentes mouvances. Malgré cette période de crise larvée qui a caractérisé les quatre années d'existence de la Haute Autorité de Transition, une progression de l'IPC est à

---

<sup>416</sup> Voir Patrick RAJOELINA, *Madagascar, le duel: Journal des "deux cents jours" qui ont fait vaciller la Nation malagasy - 16 décembre 2001 - 3 juillet 2002*, L'Harmattan, 2003.

<sup>417</sup> Madagascar, Haute Cour Constitutionnelle, *Décision n° 03-HCC/D2 concernant des requêtes relatives à la situation de transition*, 23 avril 2009.

<sup>418</sup> Voir Solofo RANDRIANJA, « Le coup d'État de mars 2009, chronologie et causes », *Madagascar, le coup d'État de mars 2009*, Khartala, 2012, p. 13 – 42.

remarquer. Elle coïnciderait avec en 2011 l'adoption d'une nouvelle Constitution fixant une base juridique solide et qui fut le premier pas vers un retour à une légalité constitutionnelle avec notamment l'organisation d'une nouvelle élection présidentielle. Toutefois, la campagne électorale qui s'en est suivi a ravivé les antagonismes du passé. L'élection de Hery Rajaonarimampianina n'a pas calmé cette sourde opposition, peut-être en raison d'une majorité législative peu claire et partisane comme le prouve<sup>419</sup><sup>420</sup> la tentative d'empêchement du chef de l'État de mai 2015. Cette atmosphère de complot où les ambitions personnelles supplantent la recherche de l'intérêt général a des conséquences importantes sur la confiance qu'accordent les Malgaches à leurs parlementaires<sup>421</sup> et sur la perception de la corruption avec un IPC de 28 stagnant depuis trois années.

Constater une concordance entre périodes de crises politiques et dégradation de l'IPC ne suffit pas à prouver le rôle de l'instabilité politique dans le développement de la corruption dans un pays. Il faut pour cela établir de véritables liens de causalité. Une analyse des conséquences de l'instabilité politique à Madagascar permet par exemple de réunir des preuves indirectes de son incidence sur la corruption dans le pays d'autant plus que la corruption a cela de particulier qu'elle est peut-être aussi bien la conséquence que la cause d'un phénomène. Elle est en quelque sorte génératrice du contexte nécessaire à sa production et à sa reproduction. C'est pourquoi briser cette dynamique mortifère est si important.

Une des premières conséquences objectives de l'instabilité politique dans un État est un risque d'instabilité économique<sup>422</sup>. Or, les études sur la gouvernance malgache montrent une corrélation entre crise électorale<sup>423</sup> et Produit Intérieur Brut par habitant. Que cela soit en 1972, 2002 ou 2009, des crises politiques ont mis à mal des périodes de croissance au point que les habitants de la Grande île ont vu leur pouvoir d'achat amputé d'un tiers depuis

---

<sup>419</sup> Madagascar, Haute Cour Constitutionnelle, *Décision n°24-HCC/D3 relative à la résolution de mise en accusation du Président de la République Hery RAJAONARIMAMPIANINA*, 12 juin 2015

<sup>420</sup> Les motifs invoqués étaient le nom respect de la Constitution et surtout de la séparation des pouvoirs. La proximité avec le domaine de la corruption prouve encore une fois que ce sujet est central dans la vie politique malgache.

<sup>421</sup> Le Forum Economique mondial attribue chaque année une note aux États en fonction de différents critères. Sur celui de la confiance accordée aux politiciens Madagascar récolte la note de 2,2 sur 7 et se classe 114<sup>ème</sup> sur 140 ; Klaus SCHWAB, *The Global Competitiveness Report 2015–2016*, World economic forum, 2015, p. 245.

<sup>422</sup> Philippe HUGON, « La stagnation de l'économie malgache : le rôle des crises et des facteurs sociopolitiques en longue période », *Revue internationale et stratégique* 4/2005, n° 60, 2005, pp. 19 – 32.

<sup>423</sup> Mireille RAZAFINDRAKOTO, François ROUBAUD, Jean-Michel WACHSBERGER, « Institution, gouvernance et croissance de long terme à Madagascar : l'énigme et le paradoxe », document de travail DIAL DT/2013/13, 2013, p.3

1950 alors que celui de la zone de l'Afrique subsaharienne a presque triplé durant cette même période. Une étude menée par diverses organisations internationales<sup>424</sup> sous-entend que ce sous-développement chronique est imputable entre autres aux crises politiques récurrentes et exprime son scepticisme en indiquant que le « *prolongement des tensions politiques compromet l'atteinte des objectifs du Millénaire pour le développement* »<sup>425</sup>. La persistance d'un climat d'instabilité au niveau économique est de nature à faire naître une incertitude, elle-même propice à un recours à la corruption afin de stabiliser une rente quelle qu'elle soit. L'équation paraît claire : l'instabilité politique génère une incertitude économique qui pousse les individus à avoir recours à la corruption.

Le droit paraît bien démuni pour prévenir toute dérive dans ce genre de situation. D'une part et philosophiquement parlant, le principe du respect de la meilleure règle qui soit sera toujours vaincu par des nécessités vitales. D'autre part, l'instabilité politique peut générer une forme de suspension du droit naturellement favorable à des pratiques corruptrices. Les épisodes extraconstitutionnels qui ponctuent l'histoire politique de Madagascar nient de fait la norme fondamentale. Quel crédit, dans ce cas, apporter aux autres normes de moindre valeur ? Surtout lorsque la juridiction suprême garante de la légalité constitutionnelle légalise dans ses décisions une situation de non-droit. Outre la porte ouverte à un mimétisme délictuel, l'insécurité juridique provoquée par cette extra constitutionnalité est alors en partie responsable du développement à tous les niveaux de la pratique de la corruption. Plutôt que de se conformer à la législation et à son application, il est parfois préférable pour certains individus de s'assurer une forme de sécurité ou du moins de réduire l'incertitude économique en ayant recours à des comportements délictuels. Il a été par ailleurs déjà démontré dans cette thèse que l'absence de droit rime avec développement de la corruption. La première réponse à ce fléau ne peut qu'être juridique, mais pour cela il faut pouvoir faire prévaloir le droit sur toutes autres considérations, ce qui est plutôt difficile lorsque l'État vacille, miné par des troubles politiques. Ces épisodes rappellent à quel point imposer le droit n'est pas évident, surtout quand de multiples forces travaillent à s'y soustraire par n'importe quel moyen. Le risque est alors grand de voir l'instabilité politique chronique transformer le droit en une vulgaire barrière de papier.

---

<sup>424</sup> Banque africaine de développement, Organisation de coopération et de développement économiques, Programme des Nations Unies pour le développement, Commission économique pour l'Afrique, « *Perspectives économiques en Afrique 2013 - Transformation structurelle et ressources naturelles* », OECD Publishing, 2013, p. 259.

<sup>425</sup> *Idem*, p. 258



Ce risque potentiel de création d'une impunité a eu malheureusement des incidences dans la réalité. L'instabilité politique et les périodes extraconstitutionnelles marquées par le déséquilibre des pouvoirs provoquent une faiblesse institutionnelle en l'absence de plan global ou de feuille de route. Pour résumer : une mauvaise gouvernance. Ces navires sans capitaine dérivent, et faute d'impulsion politique, peinent à remplir leurs tâches et missions. L'exemple du développement désastreux du trafic de bois de rose, rendu possible par une balance avantageuse entre coût et risque en raison de l'inefficacité tant des services des forêts que de la police malgré l'existence d'un décret interdisant temporairement l'exportation de ce bois précieux<sup>426</sup>, en est révélateur<sup>427</sup>.

Cette faiblesse institutionnelle se remarque aussi dans l'érosion profonde de la légitimité parlementaire et illustre parfaitement l'effet boule de neige provoqué par la corruption et l'instabilité politique. Une enquête récente réalisée par *Afrobaromètre* indique que 67% des Malgaches considèrent que leurs représentants élus ne reflètent pas très bien ou pas du tout les opinions des électeurs<sup>428</sup>. Cette menace de crise politique pousse certains parlementaires à suivre toutes les voies disponibles pour survivre politiquement quitte à s'acoquiner avec une corruption criminelle<sup>429</sup>, ce qui a comme conséquence d'aggraver encore plus la défiance des citoyens à leur égard et d'instaurer ironiquement un climat favorable à l'émergence d'une crise politique. L'aboutissement en est un clivage de la société qui renforcera alors une corruption devenu un moyen politique de l'emporter. Au final, si la corruption érode la légitimité parlementaire<sup>430</sup>, l'érosion de la légitimité parlementaire renforce la corruption. Et ce constat est valable dans de nombreux domaines.

La conclusion est que cette instabilité politique, parce qu'elle est génératrice de corruption, est extrêmement néfaste à toute conduite efficace de la moindre politique de lutte contre la corruption. Robert Yamate, ambassadeur des États-Unis d'Amérique à

---

<sup>426</sup> Madagascar, Décret n° 2010-141 portant interdiction de coupe, d'exploitation et d'exportation de bois de rose et bois d'ébène à Madagascar, 24 mars 2010.

<sup>427</sup> Global Witness, Environmental Investigation Agency, « Rapport d'enquête sur le commerce mondial des bois précieux malgaches: bois de rose, ébène et palissandre », Oct. 2010, pp. 15 – 16.

<sup>428</sup> Peter PENAR, Rose AIKO, Thomas BENTLEY, Kangwook HAN, « La gestion des élections en Afrique – Qualité des processus, confiance publique sont des questions centrales », *Synthèse de Politique n° 35*, Afrobaromètre, sept. 2016, p. 27.

<sup>429</sup> Giorgio BLUNDO, Jean-François MÉDARD, « La corruption en Afrique francophone », *Combattre la corruption : enjeux et perspectives*, Djillali HADJADI (dir.), Khartala, 2002, p. 27 : « A force d'avoir privatisé et informalisé l'État, il a cessé en grande partie d'être une ressource directement exploitable, et les dirigeants politiques pour survivre se branchent sur les réseaux criminels internationaux ».

<sup>430</sup> Jean CARTIER-BRESSON, « Éléments d'analyse pour une économie de la corruption », *Tiers-Monde*, tome 33, n°131, 1992, p. 592.

Madagascar, partage ce constat et a franchement affirmé, lors du discours d'ouverture de l'atelier sur la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent, que la stabilité politique et un gouvernement transparent étaient les préalables indispensables à la conduite de l'anticorruption<sup>431</sup>. Loin de lui donner tort, les données précédemment étudiées semblent confirmer son constat. Cependant, d'un autre côté, expliquer la faillite de la SNLCC par le seul contexte politique de la Grande île revient à exonérer de toute responsabilité l'esprit même de cette stratégie et par extension, la politique internationale menée en matière de corruption. Il ne faut pas oublier que si l'instabilité politique génère de la corruption, la corruption génère aussi une instabilité politique. La défaillance de l'arsenal anticorruption n'est donc pas si innocente que cela dans l'apparition de crises politiques. Dans un contexte de manque, l'accès au pouvoir est souvent synonyme de rente puisque économie et politique sont souvent intimement liées. Les convoitises sont donc légion et si à cela s'ajoute une masse populaire exclue des fruits de la corruption, le cocktail apparaît particulièrement explosif. Finalement, la réelle faillite est celle du droit car c'est ce dernier qui a pour mission de structurer la société et d'assurer une stabilité démocratique. Son combat perdu contre le cancer qu'est la corruption est le point de départ de toutes les dérives.

## **2 : La démocratie génératrice de corruption : analyse d'un discours dangereux.**

Il est un discours, certes minoritaire, qui mérite d'être abordé tant ses conclusions sont dangereuses pour les États. Il s'agit de la thèse selon laquelle le fonctionnement démocratique des institutions et la forme démocratique de l'État limiteraient les possibilités de répondre efficacement à la corruption. Plus grave encore, le fonctionnement démocratique serait un comburant à la corruption et favoriserait ainsi son extension et le développement de pratiques à l'intégrité plus que douteuses<sup>432</sup>. La polysémie du terme démocratie rend ses définitions multiples selon les critères qui la constituent. Quel est l'élément démocratique dans cette forme particulière d'organisation du pouvoir ? Ne souhaitant pas tomber dans un piège théorique en se questionnant continuellement sur la réalité démocratique malgache, la

---

<sup>431</sup> Lova EMMANUEL, « ROBERT YAMATE : L'instabilité politique est la principale cause de la corruption », *la-depeche.info*, 19 mai 2016. [<http://www.la-depeche.info/politique/robert-yamate-linstabilite-politique-est-la-principale-cause-de-la-corruption/>]

<sup>432</sup> Voir, Michael JOHNSTON, « Corruption et démocratie : menaces pour le développement, possibilités de réforme », *Tiers-Monde*, vol. 41, n° 161, 2000, pp. 117 – 120 ; Voir, « La corruption, maladie de la démocratie », *Esprit*, Février 2014.

démocratie s'entendra arbitrairement ici selon sa caractérisation la plus couramment admise : il faut entendre par ce terme démocratie la conception moderne libérale qui repose sur un système de représentation hérité d'une conception nationale de la souveraineté, le tout agrémenté par une introduction de techniques issues d'une conception populaire de la souveraineté avec le recours au référendum<sup>433</sup>. C'est-à-dire une participation épisodique du peuple au processus législatif.

Déjà, dans « la République »<sup>434</sup>, Platon critiquait le fonctionnement de la démocratie, porte ouverte à la démagogie et à une montée du populisme, terreau fertile d'une conception autoritaire du pouvoir<sup>435</sup>. Outre cette dérive prémonitoire, la démocratie impliquerait par le jeu de l'alternance démocratique un développement des pratiques corruptrices. Tout d'abord, parce que cette alternance induirait une incertitude économique pour les investisseurs et la population. L'exemple malgache semble corroborer cette vision des choses avec la propension des nouveaux détenteurs du pouvoir à entreprendre une politique de la table rase. Ainsi, le Madagascar Action Plan des années Ravalomanana fut bien vite oublié à la suite de l'avènement de la Haute Autorité de Transition. À la lumière du concept d'État patrimonial, ce comportement est compréhensible et s'explique par la volonté de se démarquer de son prédécesseur et de s'approprier pleinement cet État considéré comme un bien propre<sup>436</sup>. La corruption, quant à elle, serait consubstantielle de cette pratique tant le risque de voir la crise économique poindre en même temps qu'une alternance forcément mouvementée pousse à s'assurer une rente par tous les moyens possibles. Ce mécanisme corruptif hérité de l'incertitude est néanmoins contrecarré par la présence d'une démocratie apaisée, respectueuse de la continuité politique et législative. Mais dans une démocratie naissante comme celle de Madagascar, cette pratique du renouvellement cyclique nuit au contraire à toute approche d'anticorruption sur le long terme avec ses conséquences sur l'apparition d'une corruption structurelle.

---

<sup>433</sup> Eric MILLARD, « État de Droit, Droits de l'Homme, Démocratie: une conjugaison problématique », *Démocratie et État de Droit*, Ambassade de France à Lima, 2013, p. 37 : « La problématique de la démocratie dans les régimes auxquels on se réfère est justement là désormais: dans la conjugaison d'une approche formelle (la participation la plus large aux élections) que l'on entend contenir dans des limites matérielles (la protection de libertés fondamentales). Autrement dit dans la construction d'une démocratie modérée, qui protégerait le peuple contre lui-même, qui ferait des individus la source du pouvoir (souveraineté du peuple), le moyen du pouvoir (corps électoral, référendum), la fin du pouvoir (droits de la personne) ».

<sup>434</sup> PLATON, *La République*, GF Flammarion, éd. 2002.

<sup>435</sup> Voir « Malaise dans la démocratie : Le spectre du totalitarisme », *Revue du MAUSS* 2005/1, n°25, 2005.

<sup>436</sup> Giorgio BLUNDO, Jean-François MÉDARD, « La corruption en Afrique francophone », *Combattre la corruption : enjeux et perspectives*, Djillali HADJADJ (dir.), Khartala, 2002, p. 11.

Ensuite, le principe de l'alternance démocratique pourrait aussi encourager le développement de la corruption parce qu'elle fait peser un risque sur le détenteur du pouvoir d'en être privé dans la mesure où il n'arriverait pas à convaincre la population du bien fondé de ses prétentions électorales. La conception procédurale de la démocratie se caractérisant par un recours au vote, la tentation de maîtriser son aléa est grande, la captation de l'électorat revêtant une importance capitale pour qui joue le jeu électif démocratique. C'est la raison pour laquelle le développement de réseaux clientélistes, que cela soit pour se maintenir au pouvoir ou pour y accéder, serait consubstantiel d'une société démocratique, cette tare étant bien partagée par les pays du Tiers-monde et par les pays développés. À la différence notable que les mécanismes de contrôle visant à sanctionner les abus de pouvoir, le népotisme et les autres infractions de corruption seront bien plus opérants en France qu'à Madagascar<sup>437</sup>. La contestation des résultats électoraux, véritable sport national africain, relève moins d'une opposition musclée entre deux visions politiques que d'un affrontement entre deux clientèles électorales dont l'enjeu final est de s'accaparer une rente économique au détriment de l'autre. Les pillages généralisés des entreprises de Marc Ravalomanana<sup>438</sup> suite à sa démission en sont un exemple frappant. En l'espèce, il s'agissait pour les nouveaux partisans d'Andry Rajoelina, rejoints par des miséreux économiques, de profiter opportunément de biens matériels en s'accaparant symboliquement la carcasse du lion déchu et en s'en partageant les restes.

À ces pratiques clientélistes relevant de la corruption politique s'ajoute le risque de voir se développer une corruption bien moins discrète assimilable à des infractions électorales. Les diverses techniques de fraudes doivent permettre la victoire du candidat dans une élection qui sera ainsi faussée. Si la présence massive d'observateurs internationaux est de nature à rassurer sur la sincérité du scrutin, elle est aussi révélatrice de l'incapacité de l'État à faire respecter le droit et les règles électorales, traitant le symptôme et non la maladie. La matrice corruptive qui se nourrit du fonctionnement démocratique en le pervertissant sera en conséquence toujours active. Le cas malgache est ici bien particulier car si les indicateurs

---

<sup>437</sup> Malgré ces mécanismes efficaces de prévention et de sanction de la corruption politique qui concourent en France à faire régulièrement condamner des élus peu scrupuleux, il est paradoxal de constater, bien trop souvent, la réélection de l'élus fautif ou d'un supplétif. L'explication est pourtant simple : une condamnation judiciaire éloigne un certain temps l'élus fautif de l'exercice d'une charge électorale mais ne supprime pas les liens clientélistes précédemment établis. De ce fait, il suffit en temps voulu de les réactiver pour continuer à jouir des fruits de cette corruption.

<sup>438</sup> Didier GALIBERT, « Mobilisation populaire et répression à Madagascar : Les transgressions de la cité culturelle », *Politique Africaine - Afrique, la globalisation par les Suds*, n° 113, Khartala, 2009, pp. 143 – 144.

internationaux font état de la faible sincérité du scrutin, la population au contraire semble se dissocier de cette analyse<sup>439</sup>, signe peut-être d'une « coutumisation » de la fraude.

Une des réactions à ces dérives corruptives héritées du modèle démocratique se manifeste dans une montée du populisme. Yves Mény développe à ce propos la thèse selon laquelle l'impact de la corruption sur le système politique serait générateur de populisme<sup>440</sup>. La corruption ne serait pas seulement une relation entre corrupteur et corrompu mais « *une relation triangulaire dans laquelle à l'occasion du scandale ou de la révélation des faits cachés, apparaît l'opinion, les citoyens* »<sup>441</sup>. Devant l'ampleur de la corruption dans le pays et bien aidés par les divers scandales rapportés par la presse, les citoyens adopteraient un discours déqualifiant l'ensemble du corps politique classique et se reporteraient sur des approches bien plus radicales et démagogiques. Le danger principal est de voir le clivage horizontal classique entre partis politiques substitué par un clivage horizontal entre les élites dirigeantes et une partie du peuple. La corruption tient un rôle important dans ce discours anti élite car, en plus d'une mauvaise gestion de l'État, elle suppose la spoliation du peuple. Elle légitime les discours populistes et favorise l'apparition d'un soi-disant « homme providentiel du peuple » dont le rôle serait de redonner la souveraineté à ce même peuple. En réalité se cache une conception autoritariste du pouvoir qui autoriserait des actions illégales dans le but de renverser l'*establishment*. L'apparition de cette société bipolaire est en outre vectrice de futures crises politiques, qui renforceront l'enracinement de la corruption dans le pays.

*In fine*, ces liens forts entre démocratie et corruption seraient l'occasion de se détourner du modèle démocratique pour arpenter d'autres chemins organisationnels. Parmi ceux-ci, il y a celui d'un gouvernement autoritaire qui suspendrait certains principes démocratiques le temps de développer le pays et de mettre en place des réformes d'envergure pour ensuite, lorsque le pays serait prêt, revenir sur une forme démocratique apaisée de toutes tensions. De la sorte, cette dictature éclairée serait sur bien des aspects plus démocratique que la démocratie : c'est le théorème économique-mathématique d'Arrow<sup>442</sup>. La dictature est pour ce théorème un meilleur moyen que le vote pour répondre aux aspirations des populations. La situation malgache démontre en outre un rejet plus que

---

<sup>439</sup> Peter PENAR, Rose AIKO, Thomas BENTLEY, Kangwook HAN, op. cit., pp. 15 – 16.

<sup>440</sup> Yves MENY, « Corruption, politique et démocratie », *Confluence*, n° 15, 1995, pp. 18 – 21.

<sup>441</sup> *Idem*, p. 18.

<sup>442</sup> Olivier SICARD, « Le théorème d'Arrow : la dictature éclairée serait-elle plus démocratique que la démocratie ? », IREM de la Réunion, 2014.

conséquent de la population envers la démocratie avec seulement 39% de la population la soutenant<sup>443</sup> et 13% satisfaits de son fonctionnement dans le pays<sup>444</sup>. Cependant, la population est aussi opposée à l'instauration d'un régime autoritaire<sup>445</sup>. Cette sorte de paradoxe laisse à penser à certains que son rejet en tant que symbole de corruption pourrait transformer Madagascar en un creuset d'expérimentation politique notamment avec la mise en application d'une autogestion reprenant les préceptes anarchistes rendus compatibles avec le *fihavanana* malgache et l'organisation du *fokonolona*<sup>446</sup>.

Ces différentes thèses prônant pour les moins radicales un désengagement temporaire du système démocratique sont à la fois dangereuses et peu utiles en matière de lutte contre la corruption. Premièrement, l'histoire montre que les régimes non démocratiques ne sont pas exempts de la corruption, bien au contraire, l'organisation policière de la société passant par diverses concessions assimilables à de la corruption à des corps bien spécifiques dont l'armée en est le représentant le plus emblématique. De même, dans une société où l'accès aux postes de responsabilités politiques ou économiques dépend d'un pouvoir central fort, rentrer dans les bonnes grâces du décideur par tous les moyens est une condition indispensable. La présence universelle de la corruption tient à son caractère polymorphe qui lui donne une capacité d'adaptation peu commune. Rêver d'une société exempte de ce vice est une utopie que les régimes autoritaires véhiculent dans leur idéologie de pureté. Deuxièmement, il a été étayé le fait qu'État de droit et corruption sont des notions antinomiques. Il est en effet couramment admis qu'un État de droit doit respecter les principes de séparation des différents pouvoirs, de hiérarchisation des normes, d'égalité devant les règles de droit ou bien encore de soumission de l'État ou des pouvoirs publics à ces mêmes règles de droit. Force est de constater que le phénomène corruptif est de nature à porter atteinte à chacune de ces caractéristiques et à en altérer la mise en œuvre. Et dans le sens inverse, l'absence d'un État de droit est de nature à laisser libre cours à l'expansion du phénomène de la corruption. Or, les divers régimes non démocratiques tendent en général à s'éloigner du fonctionnement concret d'un État de droit. Au contraire, seule la démocratie serait en mesure d'assurer le respect de l'État de droit. Michel Troper estime même « *qu'il*

---

<sup>443</sup> Michael BRATTON, Richard HOUËSSOU, « La demande de démocratie augmente en Afrique - Mais la plupart des dirigeants politiques ne répondent pas aux attentes », *Document de politique générale n° 11*, Afrobaromètre, avril 2014, p. 5.

<sup>444</sup> *Idem*, p. 10.

<sup>445</sup> *Id.*, pp. 24 – 26.

<sup>446</sup> Patrick RAMA, « Madagascar : démocratie, organisation légale de la corruption ? », *monde-libertaire.net*, 24 mai 2012. [<http://monde-libertaire.net/?page=archives&numarchive=15744>]

*n'y a pas de démocratie sans État de droit. Dans une démocratie, en effet, le peuple - ou ses représentants- fait la loi et l'autorité administrative ne peut agir qu'en exécution d'une loi* »<sup>447</sup>. Dans ce cas-là, dire que l'État de droit est nécessaire à la démocratie est une tautologie : la démocratie est l'État de droit. Ce désengagement des préceptes de l'État de droit et de la démocratie n'est pas considéré comme préoccupant puisque le respect des libertés fondamentales constitue lui aussi un frein à la condamnation et à l'effectivité de la lutte contre la corruption. C'est le cas avec le principe de respect de la vie privée qui limite l'investigation tout comme les règles de respect du principe de légalité et de respect du contradictoire sont de nature à favoriser corrupteurs et corrompus. D'une certaine manière, l'impératif de lutte contre la corruption justifierait la mise à l'écart temporaire de certains droits de l'homme tant, en matière de corruption, la fin justifierait toujours les moyens.

Les critiques du modèle démocratique s'arrêtent souvent à la critique de son seul élément formel que sont les procédures d'organisation du fonctionnement démocratique : en un seul mot, le vote. C'est vite oublier que la démocratie se conjugue également avec la présence d'un élément matériel tenant au respect des libertés fondamentales. Considérant que la corruption affecte négativement bon nombre de ces libertés, il est aisé de conclure que les mécanismes corruptifs sapent la base de la démocratie et que cette dernière peut tout aussi bien être une arme contre la corruption. C'est dans cette critique que les thèses s'opposant aux modèles démocratiques pour lutter contre la corruption sont dangereuses car elles impliquent un recul des droits humains. Doit-on sacrifier une partie de liberté pour hypothétiquement réduire la corruption ? Ce calcul tient plus de la croyance que d'une vérité scientifique démontrée par les faits. Le mythe de la dictature éclairée doit aussi être dénoncé car se prétendre plus fort que les rapports sociaux et culturels qui sous-tendent les associations de corruption est un brin présomptueux pour les Cincinnatus en herbe. La dictature éclairée ne le reste pas bien longtemps. Le doute raisonnable pousse alors plutôt vers le maintien de la forme démocratique qui, si elle n'est pas parfaite pour endiguer la corruption, est pour paraphraser Winston Churchill, le pire des systèmes, à l'exception de tous les autres.

Il apparaît en conclusion que le problème n'est pas la démocratie en tant que système mais plutôt son usage détourné au profit de quelques individus. La présence d'une démocratie apaisée qui assurerait une alternance du pouvoir pacifiée apparaît seule en

---

<sup>447</sup> Michel TROPER, « Le concept d'État de droit », *Cahiers de philosophie politique et juridique*, n° XXIV, Presses de l'université de Caen, 1993, pp. 35 -36.

mesure de limiter la création de rapports politiques verticaux et l'émergence de crises politiques cycliques. La seule solution envisageable et crédible respectueuse des libertés fondamentales n'est pas moins de démocratie mais davantage de démocratie<sup>448</sup>. D'autant plus qu'un véritable contrôle démocratique des institutions et une liberté d'information sont des armes efficaces contre la perversion du modèle démocratique par la corruption.

---

<sup>448</sup> Michael JOHNSTON, « Corruption et démocratie : menaces pour le développement, possibilités de réforme », *Revue Tiers Monde - Corruption, libéralisation, démocratisation*, vol. 41, n° 161, 2000, pp. 130 – 133.





## **CHAPITRE II : La politique nationale de lutte contre la corruption encadrée par l'État et les institutions.**

Depuis le début des années 2000, la lutte contre la corruption est devenue à Madagascar une préoccupation importante pour les gens de pouvoir qui se retrouvent non seulement dans le discours politique mais aussi dans les divers projets, plans ou programmes présentés à la population. Il y a eu passage d'une corruption qualifiée « d'accusatoire », dans laquelle l'évocation de cette dernière est utilisée dans le but de discréditer, délégitimer<sup>449</sup>, nuire à un rival politique, à une corruption vectrice de programmes politiques. Ainsi l'évocation de la corruption est désormais accompagnée d'une ferme condamnation et d'une volonté affichée de la combattre afin d'en réduire l'impact négatif. La lutte contre la corruption devenant même une condition *sine qua non* de la mise en place de programmes de développement efficaces.

Ce discours contre la corruption n'est pas monopolisé par le seul corps politique et diverses associations s'en sont emparées. Le « SEhatra FAnaraha-maso ny Flainam-pirena » (SE.FA.FI)<sup>450</sup>, dans des articles datant du 12 septembre 2003 et du 5 décembre 2003, s'intéresse notamment à la corruption. Il encourage les diverses institutions de l'État et autres organes de contrôle à devenir pleinement opérationnels en posant les conditions nécessaires au bon accomplissement de leurs missions<sup>451</sup>. Le SE.FA.FI donne ensuite les raisons structurelles qui expliquent l'intensité du phénomène corruptif à Madagascar et propose quelques axes de réflexions pour la réduire<sup>452</sup>. La récente popularité de ce thème est d'ailleurs soulignée par le SE-FA-FI de manière explicite :

*« Les médias en sont inondés, et tout le monde en parle : au hit-parade des sujets de conversation à la mode, la corruption occupe désormais une première place bien méritée »<sup>453</sup>*

---

<sup>449</sup> La légitimité d'un élu repose, dans la démocratie représentative moderne, sur l'élection. Le fait de corrompre, de contourner, de frauder ce jeu électoral vient remettre en cause sa légitimité.

<sup>450</sup> Observatoire de la Vie Publique publiant des recueils et articles concernant les politiques à mener dans des domaines précis, et posant un regard critique sur les politiques publiques en cours actuellement à Madagascar.

<sup>451</sup> SE-FA-FI, « Comment lutter contre la corruption », *Entraves à la démocratie : démagogie et corruption*, SE-FA-FI, Sept. 2004, pp. 34–41.

<sup>452</sup> SE-FA-FI, « Éloge de la corruption », *Entraves à la démocratie : démagogie et corruption*, SE-FA-FI, Sept. 2004, pp. 42–53.

<sup>453</sup> SE-FA-FI, « Éloge de la corruption », *Entraves à la démocratie : démagogie et corruption*, SE-FA-FI, Sept. 2004, p. 42.

Cette soudaine tendance à inscrire la lutte contre la corruption comme une priorité nationale n'est pas un évènement endémique à la seule île de Madagascar. Dans le même temps, d'autres États africains s'y réfèrent, si bien que l'affirmation de l'origine transnationale de cette volonté ne saurait être remise en cause. Comme expliqué précédemment, ce sont les organismes internationaux comme l'Organisation des Nations Unies, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime ou bien encore les préoccupations des divers bailleurs de fonds internationaux comme le Fonds monétaire international ou la Banque mondiale qui sont les principaux porteurs du discours mondial sur la corruption.

À Madagascar, cette volonté s'est rapidement concrétisée à travers la mise en place d'une Stratégie nationale de lutte contre la corruption ambitieuse, articulée autour d'un petit nombre d'institutions nouvellement créées avec la mission principale de réduire la corruption de manière significative dans les années à venir. La problématique de la corruption, de par la nature pandémique du phénomène corruptif, ne sachant être l'apanage de quelques institutions, l'État malgache a théorisé une approche globale de la lutte en développant ce qui sera connu sous le nom de « Système national d'intégrité », sorte de conglomérat de la société malgache. Cette stratégie ne fonctionnant que si l'ensemble des corps composant la société applique des techniques et recommandations particulières censées prévenir les tentations corruptrices.

Ce Système national d'intégrité et cette stratégie nationale de lutte sont cependant confrontés à leurs caractères très ambitieux et à la nécessité de globaliser les efforts de lutte. La corruption se retrouve, de manière plus ou moins prononcée, peu ou prou, dans la totalité de la société malgache, et parvient à infecter similairement la structure étatique. Devant ce préoccupant constat, seule une politique intégrant la totalité des organismes de contrôle semblerait crédible. Une coopération interinstitutionnelle doit alors exister pour rendre la lutte contre la corruption effective. La principale difficulté réside dans l'inéluctable concurrence entre des institutions dotées de compétences pouvant se chevaucher et ayant des outils de lutte communs.

## **Section 1 : La Stratégie nationale de lutte contre la corruption et son volet institutionnel.**

Les pouvoirs publics malgaches ont opté pour le choix stratégique de faire reposer la lutte contre la corruption dans le pays non pas sur des institutions déjà existantes dans une tentative de moraliser le fonctionnement global de l'État, mais plutôt sur des institutions nouvellement créées et chargées de lutter spécifiquement contre le fléau de la corruption. Cette démarche à la logique compréhensible compte tenu du caractère gangréné des différents corps de l'État est toutefois fort ambitieuse dans un pays où la corruption a su s'implanter en profondeur au point de devenir un véritable moyen de concevoir les rapports sociaux entre les citoyens et l'administration. L'analyse du volet institutionnel de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption ne saurait cependant pas être complète sans la mise en évidence de l'institution judiciaire et de son rôle fondamental dans la lutte contre la corruption. Que cela soit avec la création des Chaînes Pénale Anti-Corruption puis des Pôles Anti-Corruption mais aussi avec l'institution judiciaire ordinaire qui de par sa fonction première de sanction est au centre de toute politique cohérente de lutte contre la corruption dans un État.

### **Paragraphe 1 : Missions et objectifs des institutions spécialisées dans la lutte contre la corruption à Madagascar.**

La Stratégie nationale de lutte contre la corruption telle que prévue depuis 2002 par les travaux du Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption à Madagascar s'appuie sur un petit nombre d'institutions nouvellement créées. De par la nature particulière du phénomène corruptif qui embrasse un nombre important de domaines, il aurait été très ambitieux voire utopique de faire reposer les efforts de lutte sur une seule institution. C'est pourquoi trois institutions principales ont été créées et se répartissent les efforts de lutte. Le Bureau Indépendant Anti-Corruption s'occupe de la mise en œuvre pratique de la stratégie nationale au travers des politiques de prévention, d'investigation et d'éducation. Le SAMIFIN (Service de Renseignement Financier) se charge de la partie financière et bancaire, notamment concernant les fruits de la corruption via un système de déclaration d'opérations suspectes. Enfin la Chaîne Pénale Anti-Corruption remplacée désormais par les nouveaux Pôles Anti-Corruption, est présente afin de sanctionner les auteurs d'infractions

de corruption avec un service judiciaire détaché, spécialement compétant en matière de corruption.

### **A : L'institution centrale et emblématique de la lutte : le Bureau Indépendant Anti-Corruption.**

Le Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO) est l'institution emblématique et représentative des efforts de l'État malgache en matière de lutte contre la corruption. Le recours à une agence spécialisée a été un souhait des dirigeants politiques malgaches qui y ont vu un moyen rapide d'entamer la lutte. Ce choix permet de passer outre une longue et incertaine phase préalable de réforme des institutions existantes pour tenter de les harmoniser avec la nouvelle politique anticorruption. La création du BIANCO permettait aussi un fort effet d'annonce en réponse aux souhaits d'une population lasse de l'opacité administrative ambiante et en perte de confiance envers les institutions de l'État. Le BIANCO est le symbole d'une volonté politique. Encore faut-il qu'il ne soit pas une simple façade masquant une coquille vide, et donc qu'il puisse remplir son office convenablement. Cela passe par la définition de ses missions, de sa nécessaire organisation interne et de ses grands principes directeurs.

#### **1 : Mission et organisation du Bureau Indépendant Anti-Corruption : une organisation administrative sectorisée.**

Le décret n° 2008 – 176 abrogeant le décret n° 2004 - 937 du 05 octobre 2004<sup>454</sup> organise le fonctionnement et la compétence territoriale du BIANCO. Il le divise en plusieurs branches dont chacune est compétente dans un domaine essentiel de la lutte contre la corruption. Dans un souci de grande efficacité, le BIANCO doit avoir l'organisation la plus fonctionnelle possible, ce qui implique une organisation interne bien élaborée à travers une division des tâches en son sein. Le BIANCO est en outre partie intégrante des piliers d'intégrité. Sa mission globale consiste à mettre en œuvre la Stratégie nationale de lutte contre la corruption. Son rôle principal est, d'une part, de coordonner les actions de lutte

---

<sup>454</sup> Madagascar, Décret n° 2008 – 176 abrogeant le décret n° 2004-937 du 05 octobre 2004 et portant réorganisation du Bureau Indépendant Anti-Corruption, 15 fév. 2008.

contre ce fléau, en concertation avec les acteurs respectifs, et d'autre part, de mettre en œuvre de manière simultanée les trois éléments de la stratégie que sont la prévention de la corruption par l'éducation des citoyens, la dissuasion en développant le soutien de la population ainsi que l'application effective de la loi anticorruption.

### **1.1 : L'organisation administrative et fonctionnelle du Bureau Indépendant Anti-Corruption.**

Le BIANCO a une compétence nationale<sup>455</sup>. Cependant, la superficie de l'île<sup>456</sup> et ses spécificités géographiques rendent difficile, pour une seule « institution », la tâche de mener une lutte globale sur l'entièreté du territoire. Dans un premier temps, les efforts du BIANCO se sont concentrés sur la capitale Antananarivo et ses alentours afin d'être plus efficaces et se familiariser avec les réalités de la corruption. Certaines zones du territoire furent donc délaissées de prime abord. Le décret prévoyait pourtant l'organisation du Bureau autour d'une direction générale censée être le moteur de son action et des branches territoriales appliquant la stratégie de lutte sur l'ensemble du territoire<sup>457</sup> afin d'assurer la couverture de l'ensemble du pays. Force est de constater qu'à l'heure actuelle, des efforts sont encore nécessaires de ce point de vue. Une grande partie du territoire n'est pas couverte et la loi anticorruption n'est donc pas appliquée par endroits. C'est un problème majeur car sans une couverture totale du pays, la corruption, faute d'être endiguée se déplacera dans des endroits plus propices à son maintien et à son développement.

La multiplication des branches territoriales devrait réduire ces zones de «non droit». Des branches territoriales sont déjà présentes à Tamatave (premier port marchand de l'île), Mahajanga, Fianarantsoa, Antsiranana, Toliary et bien sûr dans la capitale Antananarivo. Le reste de l'île, notamment une grande partie du Sud et de l'Ouest, est couvert par de simples boîtes à doléances où sont déposées les plaintes traitées ensuite par la direction générale. Il existe donc une réelle inégalité de traitement face à la corruption à Madagascar. Les

---

<sup>455</sup> *Idem*, art. 1<sup>er</sup> : « En application de l'article 18 de la loi n° 2004 -030 du 9 septembre 2004 sur la lutte contre la corruption, il est créé un «Bureau Indépendant Anti-Corruption», en abrégé BIANCO. Il a compétence sur toute l'étendue du territoire national. ».

<sup>456</sup> 587 000 Km<sup>2</sup>

<sup>457</sup> Madagascar, Décret n° 2008 – 176 abrogeant le décret n° 2004-937 du 05 octobre 2004 et portant réorganisation du Bureau Indépendant Anti-Corruption, 15 fév. 2008, art. 5 : «Le BIANCO est organisé en :1° Direction Générale ;  
2° Branches Territoriales. »

justiciables proches des branches territoriales bénéficient, de fait, d'une bien meilleure protection que ceux qui résident dans les régions éloignées et encore non couvertes géographiquement.

La direction générale est le vrai moteur du BIANCO car c'est elle qui coordonne son fonctionnement administratif. Elle centralise toutes les données des branches territoriales et organise leurs actions dans différents départements<sup>458</sup> soumis au Directeur général dont l'importance est capitale. Son cabinet est composé d'un conseil juridique, de conseillers techniques et de contrôleurs internes<sup>459</sup>.

Le département « administration et finances » comporte une division « administration générale » qui gère le bon fonctionnement de l'ensemble de la machine administrative ; et une division « finance et budget » qui répartit les différents crédits et gère les ressources propres du BIANCO. Le département « ressources humaines » comprend une division « gestion des emplois », chargée de recruter le personnel de fonction et une division « administration du personnel », qui s'occupe des employés du BIANCO. Un département « communication » est présent au sein de la direction générale, il « *est chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique et de la stratégie de communication du Bureau* »<sup>460</sup>.

L'ultime département se trouve être celui dit « programmation, contrôle et suivi-évaluation ». C'est lui qui a le rôle difficile de la mise en œuvre des aspects de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption. Ses trois divisions techniques sont chacune responsable de l'un des trois éléments de la stratégie nationale. Il convient de s'arrêter sur ce département tant il résume à lui seul les efforts de l'État malgache.

Ce département « programmation, contrôle et suivi-évaluation » est décomposé en trois divisions<sup>461</sup> par l'article 19 du décret n° 2008 – 176. La première, la division « prévention », examine les risques de corruption dans les procédures et systèmes de fonctionnement administratif interne, recommande et évalue l'impact des mesures préventives visant à réduire les occasions de corruption. Au niveau du secteur privé, elle identifie les causes et les conséquences de la corruption afin de dispenser des conseils

---

<sup>458</sup> *Idem*, art. 7.

<sup>459</sup> *Id.*, art. 17.

<sup>460</sup> *Id.*, art. 24.

<sup>461</sup> *Id.*, art. 19 : « Il comprend : 1° une division Education ; 2° une division Prévention ; 3° une division Investigation ».

concrets aux acteurs sensibles pour y favoriser la probité, tout en veillant à prévenir les violations des règles.

Par ailleurs, les actions de la division « prévention » visent à développer les partenariats avec les différentes cellules anticorruption afin de redynamiser le système national et/ou local d'intégrité. Si les mesures de prévention de la corruption, aussi bien dans l'administration publique que dans le secteur privé, demandent un effort de chaque partie concernée, il faut aussi que la division « prévention » puisse avoir un total accès à toutes les formes d'information pour remplir convenablement sa mission. C'est une des difficultés de sa tâche, et non la moindre, car rien n'oblige juridiquement une administration à collaborer pleinement. Cependant, il en va de l'intérêt de chaque administration de jouer le jeu, la division « prévention » n'étant pas là pour condamner des pratiques mais pour informer l'administration de l'existence d'une faille dans son fonctionnement et donc l'aider à juguler tout acte propice au développement de la corruption.

La seconde division est celle de « l'éducation et de la communication ». Elle s'efforce de sensibiliser le public sur les effets néfastes de la corruption et sur les bonnes valeurs que devrait partager et protéger la société. Elle doit éduquer le public pour développer la culture de refus et d'intolérance face à la corruption et l'inciter à participer activement au programme de lutte contre la corruption, en inculquant les valeurs positives et les mécanismes de défense contre toute tentative de corruption mais aussi en le persuadant de dénoncer les cas de corruption. Tous les acteurs de la communauté sans distinction sont concernés par ces actions d'éducation. Il faut noter que dans les branches territoriales, les divisions « prévention » et « éducation » ont fusionné<sup>462</sup> leur travail. Ce dernier étant plus efficace lorsque ces deux divisions travaillent en synergie. Au niveau de la direction, ces deux divisions ont commencé à se rapprocher et à mener en commun certains travaux.

La dernière division est celle de « l'investigation ». Il lui revient de mener des investigations sur les faits soupçonnés de corruption commis depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2004-030 du 9 Septembre 2004 sur la lutte contre la corruption. Les investigations sont menées par des agents particuliers, les investigateurs, dans le strict respect des normes en vigueur et des droits de l'homme, ce qui est fondamental. À l'issue des investigations de faits susceptibles de constituer des infractions de corruption, le BIANCO doit saisir le ministère public. La division « investigation » recueille et conserve les déclarations de

---

<sup>462</sup> Id., art. 26.



patrimoine des hauts responsables publics<sup>463</sup>. La décision de classement d'un dossier d'investigation est prise avec le Comité Consultatif d'Investigation, et les dénonciateurs sont informés des résultats des investigations.

## **1.2 : Une importance des missions découlant de la division technique des activités du Bureau Indépendant Anti-Corruption : le diptyque éducation et répression.**

L'organisation du Bureau en différentes branches suppose que chacune d'entre elles ait une mission bien spécifique et une activité différente tout en agissant en synergie. Le nécessaire équilibre entre prévention et répression est à la base du succès dans le temps de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption même si l'unique façon de combattre la corruption et de l'éliminer de manière durable réside dans l'éducation. Au contraire de la répression qui va limiter par la sanction les actes de corruption, l'éducation doit l'éliminer en profondeur en attaquant le mal à sa racine. Car c'est en éduquant les citoyens aux méfaits de la corruption qu'est étouffée dans l'œuf la potentialité d'actes de corruption futurs. L'efficacité de cette lutte dépend de son approbation et donc de sa légitimation par une majorité de la population. Des missions de sensibilisation du public sont donc organisées par le BIANCO.

Alliée stratégique incontournable de la prévention et de l'investigation, l'éducation assure une fonction décisive dans la prise de conscience des problèmes liés à la corruption, et son efficacité est requise pour contrôler la propagation du fléau. Les actions d'éducation vont cependant de pair avec une stratégie de communication adaptée à l'environnement socioculturel et économique malgache pour diffuser le message anticorruption à tous les niveaux de la société. L'objectif primordial qui sous-tend la lutte contre la corruption est l'obtention du soutien de la population. La conscientiser sur les méfaits de la corruption s'avère indispensable pour stimuler sa confiance dans ce combat. Graduellement, le public est ainsi amené à dénoncer les délits de corruption afin que, dans la durée, la population devienne partie prenante de la lutte. Entre temps, les campagnes de sensibilisation privilégient des valeurs qui permettent à tout un chacun de s'abstenir de commettre des actes

---

<sup>463</sup> Madagascar, Décret n° 2004 – 983 modifiant et complétant le décret n° 2002 – 1127 instituant une obligation de déclaration de patrimoine par certaines catégories de hautes personnalités et de hauts fonctionnaires, 12 oct. 2004, art. 3.

corrompus. Les messages sont multiples : cela va des concours lancés dans les écoles sur le thème de la lutte contre la corruption jusqu'à des spots télévisuels et des affiches.

L'éducation se doit d'être une priorité dans un pays comme Madagascar où la corruption est devenue une forme de culture. Il faut donc changer les mentalités. Ce qui ne peut se faire que sur du long terme. Fait encourageant, il semblerait que dans les endroits cibles de la politique de sensibilisation, la corruption soit en net recul et de plus en plus considérée comme un mal pour le pays<sup>464</sup>.

Afin de combattre efficacement et réduire drastiquement les risques de corruption à court terme, la meilleure solution réside dans des politiques répressives. Un corrupteur aura tendance à réduire ses tentatives de corruption voire les stopper s'il se sent traqué ou si le risque encouru est trop important par rapport aux bénéfices espérés. Pour mettre en place cette politique de répression, le Bureau est doté d'une division « investigation » qui a comme rôle principal de mener des investigations sur les personnes ou les institutions soupçonnées de corruption.

Le BIANCO a opté jusqu'en 2016 et la nouvelle loi de lutte contre la corruption<sup>465</sup> pour une politique unique de saisine du Bureau à la suite d'une doléance<sup>466</sup>, quelle qu'en soit la forme. Sans doléance préalable, le Bureau ne pouvait jusqu'alors pas lancer la moindre investigation. Cette importante limitation des pouvoirs du Bureau orientait la lutte vers les seuls faits de corruption non régis par la loi du silence. La phase de démarrage de cette politique a été marquée par un afflux des doléances bien supérieur aux prévisions<sup>467</sup>, preuve de son succès et de l'attente existante des citoyens. Le Département a également apporté sa contribution aux activités des autres départements techniques du Bureau, notamment dans les séances d'informations auprès des différents acteurs de la stratégie nationale et auprès du public en général, et bien sûr dans la mise en place des boîtes à doléance dans le cadre de missions conjointes.

---

<sup>464</sup> Comité pour la sauvegarde de l'intégrité, *Le sondage sur la corruption*.

<sup>465</sup> Madagascar, *Loi n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption*, 22 août 2016.

<sup>466</sup> Madagascar, *Loi n° 2004 – 030 sur la lutte contre la corruption*, 9 sept. 2004, art. 22 : « *Le Bureau Indépendant Anti-Corruption a pour mission de : 1. exploiter les informations et enquêter sur les doléances ou plaintes relatifs aux faits soupçonnés de corruption et infractions assimilées dont il est saisi [...]* ».

<sup>467</sup> Du 1er janvier au 31 décembre 2007, le BIANCO a reçu 7 480 doléances, dont 1 500 enregistrées à la branche territoriale de Fianarantsoa, 4 674 à Antananarivo, 854 à Toamasina et 452 à Mahajanga depuis septembre 2007.

Les doléances parviennent au BIANCO sous diverses formes : lettres, appels téléphoniques, courriers électroniques. Elles peuvent être anonymes ou identifiées. Les doléances sont catégorisées selon leur teneur et leur pertinence afin de séparer les doléances susceptibles de faire l'objet d'investigations (dites « *investigables* ») et celles qui ne relèvent pas de la corruption et échappent ainsi à la compétence du BIANCO<sup>468</sup> telle que conférée par la loi.

Les agents investigateurs, point important à souligner, ne sont pas des agents de police : ils ne sont donc pas habilités à mener une enquête complète sur des faits de corruption. Leur rôle se limite à une simple enquête préliminaire puis, le cas échéant, à la transmission de l'affaire à la juridiction compétente. Ces pouvoirs restreints des investigateurs en limitent les dérives potentielles. Ils ne peuvent en outre investiguer davantage ou arrêter un suspect que sur mandat exprès du Directeur général<sup>469</sup>. Malgré ce rôle assez limité en pratique, la population malgache a tendance à assimiler les investigateurs à des agents de police. Cette confusion a un effet paradoxal positif car elle renforce le poids de l'aspect répressif, ce qui, en augmentant la crainte de la répression, en accroît de fait la portée.

La seule répression ne suffit pourtant pas à garantir le succès d'une politique de lutte contre la corruption, son efficacité s'exerçant à court terme. Au-delà d'un certain temps, les habitudes et la multiplicité des possibilités de corruption reprennent le dessus en adoptant des approches bien plus subtiles afin de mieux passer entre les mailles des investigateurs. Sans une politique préventive et éducative adaptée, la répression seule ne peut changer les mentalités, elle ne fait que rendre les corrupteurs plus prudents et la corruption plus difficile à constater.

---

<sup>468</sup> Ces dernières sont en outre susceptibles de tomber sous le coup de la dénonciation abusive incriminée par l'article 373.1 du Code pénal. En pratique ce n'est jamais le cas, l'État malgache prônant une politique incitative en matière de dénonciation des faits de corruption.

<sup>469</sup> Madagascar, *Loi n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption*, 22 août 2016, art. 45 : « [...] A ce titre, il est habilité à constater les infractions de corruption et infractions assimilées, à en rassembler les preuves, à en rechercher les auteurs et le cas échéant à procéder à une arrestation. A cet effet, il peut donner des ordres écrits aux officiers et agents du Bureau Indépendant Anti-Corruption. [...] »

## **2 : Les principes régissant le Bureau Indépendant Anti-Corruption et leurs limites inhérentes à son fonctionnement.**

Afin de pouvoir mener à bien ses missions, le travail du BIANCO s'organise autour de principes directeurs qui déterminent son fonctionnement. Ces principes ont aussi pour objectif de prévenir ses propres dérives éventuelles à l'éthique afin d'éviter le développement de pratiques incompatibles avec les efforts de la lutte contre la corruption. Ces principes sont cependant parfois difficilement applicables dans la pratique et peuvent potentiellement être mal respectés. Enfin, étant une institution relativement jeune et originale, le BIANCO ne peut s'appuyer sur des expériences antérieures. Cela peut être source de difficultés risquant de compromettre le bon fonctionnement de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption.

### **2.1 : Des principes directeurs difficilement compatibles et parfois sujets à critique.**

De prime abord, le BIANCO peut apparaître comme une sorte de nébuleuse étant donnée l'importance de la diversité de ses pouvoirs et prérogatives. Toutefois, l'existence de grands principes régissant son organisation et son fonctionnement limite autant que possible les risques de dérive ou de détournement de son but premier : la lutte contre la corruption dans le cadre de la législation en vigueur.

L'indépendance est le principe de base du BIANCO. Comment mener à bien une politique aussi difficile que la lutte contre la corruption si des agents corrupteurs avaient un droit de regard sur la mise en place de la lutte ? Cela est difficilement envisageable tant les sources de pressions (financières, droit de regard...) ne manquent pas. Seule une indépendance affirmée peut prémunir de ces risques. Ce qui conduit souvent, pour garantir ce principe d'indépendance, à donner des pouvoirs extraordinaires à l'institution concernée. Cette dernière doit donc rendre des comptes afin d'éviter une forme d'autoritarisme administratif et ses dérives inhérentes.

L'article 42 de la loi sur la lutte contre la corruption garantit l'indépendance opérationnelle du Bureau par « *la sécurité des fonctions de ses dirigeants, la disponibilité de ressources suffisantes et l'autonomie dans les opérations* »<sup>470</sup>. C'est le cas en l'occurrence

---

<sup>470</sup> Madagascar, Loi n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption, 22 août 2016, art. 42.

avec les mandats du Directeur général et du Directeur général adjoint qui sont limités dans le temps : cinq ans non renouvelables pour le premier et trois ans renouvelables une fois pour le second<sup>471</sup>. Il ne peut être mis fin à leurs fonctions avant l'expiration de leur mandat sauf si une décision de révocation a été prise à la suite de plaintes ou dénonciations avérées pour incapacité ou inconduite notoires<sup>472</sup>. Le Directeur général se voit en outre investi des pouvoirs octroyés aux officiers de police judiciaire dans le cadre des dispositions du Code de procédure pénale sans être cependant soumis au contrôle hiérarchique des procureurs généraux et des officiers supérieurs de la police judiciaire<sup>473</sup>. Il s'agit d'une dérogation aux articles 123 à 128<sup>474</sup> du Code de procédure pénale. Il est protégé en principe de toute forme de pression ou d'intimidation provenant d'entités politiques, économiques ou autres via la condamnation prévue de «*tout refus ou empêchement porté au pouvoir d'investigation*»<sup>475</sup>.

Le corollaire de ce principe d'indépendance fonctionnelle est le principe d'autonomie dans les opérations. Le Bureau a la possibilité de fixer ses propres priorités concernant ses activités et ses interventions. Dans le cadre de l'investigation, l'article 37 du décret 2008 - 167 du 15 février 2008 lui accorde le pouvoir de mener des actes d'investigation sans autorisation préalable envers quiconque, sans pour autant porter atteinte aux mesures spéciales prévues par les dispositions constitutionnelles ou légales relatives aux immunités et privilèges de poursuite<sup>476</sup>. Toutefois, il est à souligner que ces garanties d'indépendance impliquent que le Bureau agisse en toute impartialité et dans l'intérêt du public. Faute de quoi l'indépendance prétendue ne serait que l'instrument d'une institution politisée. En contrepartie de cette indépendance, le législateur s'est assuré que le Bureau réponde de ses actes. Il rend compte de ses résultats devant le Parlement et devant le président de la République via un rapport annuel d'activité<sup>477</sup>. Pour parfaire le contrôle du BIANCO, les

---

<sup>471</sup> *Idem.*

<sup>472</sup> *Id.*

<sup>473</sup> *Id.*, art. 45.

<sup>474</sup> Madagascar, *Code de procédure pénale*, art. 123 – 128.

<sup>475</sup> Madagascar, *Loi n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption*, 22 août 2016, art. 50 : « *Tout refus ou empêchement porté aux pouvoirs d'investigation du Directeur général dans l'exercice de ses fonctions est considéré comme une entrave au bon fonctionnement de la justice et qualifié à ce titre comme une infraction, punie d'un emprisonnement d'un mois à trois ans et d'une amende de 250 000 Ariary à 5 millions Ariary ou l'une de ces deux peines seulement.*

*Il en est de même pour toute falsification de documents.*

*Toute infraction à l'alinéa 2, 1° et 2° de l'article 46 sera considérée, lorsqu'elle émane d'un agent public, comme une faute détachable de la fonction et pourra, en conséquence, engager la responsabilité personnelle de l'agent.»*

<sup>476</sup> Madagascar, *Décret n° 2008 – 176 abrogeant le décret n° 2004-937 du 05 octobre 2004 et portant réorganisation du Bureau Indépendant Anti-Corruption*, 15 fév. 2008, art. 17.

<sup>477</sup> Madagascar, *Loi n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption*, 22 août 2016, art. 43.

réunions périodiques avec les comités consultatifs de chaque département, l'audit financier du Bureau par un cabinet privé, le contrôle annuel des comptes par la Cour des comptes, et l'audit interne prévu chaque semestre, constituent autant de moyens de contrôle des activités du Bureau.

L'indépendance du Directeur général continue pourtant de poser un problème. Il était auparavant nommé par le président de la République sur une liste de trois candidats proposés par un comité réuni par le Directeur général<sup>478</sup> sortant. Même si la nouvelle loi de lutte contre la corruption du 22 août 2016 octroie la tâche de sélectionner les candidats à cette fonction au Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité<sup>479</sup>, le rôle central du président de la République continue d'installer une suspicion légitime d'assujettissement. Et ce d'autant plus que le président du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité est lui aussi nommé par le président de la République<sup>480</sup>. Comme le bon fonctionnement de l'institution procède en partie de l'image qu'elle renvoie au citoyen, il ne suffit pas d'être indépendant, il faut aussi le montrer. Comment donc garantir la réelle indépendance du Directeur général envers le président de la République qui le nomme ? Rien dans les textes ne le garantit, seule peut être retenue la formule de l'ancien Président du Conseil Constitutionnel français Robert Badinter, qui invoque «*un devoir d'ingratitude envers ceux qui nous ont nommé*»<sup>481</sup>. Formule reprise par le Directeur général actuel, Jean-Louis Andriamifidy, qui a déclaré en marge de la signature d'un protocole d'accord entre le BIANCO et le ministère de la Défense qu'il n'était «*pas redevable envers le président de la République*».

À ce principe d'indépendance fonctionnelle s'associe celui de l'indépendance financière. Que le budget de fonctionnement du Bureau soit défini par la loi de finances<sup>482</sup>

---

<sup>478</sup> Madagascar, Décret n° 2008 – 176 abrogeant le décret n° 2004-937 du 05 octobre 2004 et portant réorganisation du Bureau Indépendant Anti-Corruption, 15 fév. 2008, art. 8 : «*Le Directeur général est nommé par décret du Président de la République sur une liste de trois candidats proposés par un comité de recrutement dont la mise en place, la composition et l'organisation sont fixées par décision du Directeur général sortant.*

*La procédure de recrutement se fait sur la base d'un appel à candidatures ouvert et doit intervenir dans un délai de six mois avant l'expiration du mandat du Directeur général sortant.* ».

<sup>479</sup> Madagascar, Loi n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption, 22 août 2016, art. 42.

<sup>480</sup> Madagascar, Décret n° 2006 – 207 portant création du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité, 21 mars 2006, art. 3.

<sup>481</sup> Robert BADINTER, «*Condorcet et les droits de l'Homme*», in *Etudes politiques*, Edition Gallimard, 1972, p. 51.

<sup>482</sup> Madagascar, Loi n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption, 22 août 2016, art. 42: «*[...] l'État est tenu d'allouer au BIANCO des crédits budgétaires suffisant et lequel est inscrit dans la loi des finances. L'État assure la disponibilité des ressources suffisantes pour le bon fonctionnement de la mise en œuvre du programme national de lutte contre la corruption.* ».

est une limite à sa marge de manœuvre. À cela s'ajoute le fait qu'un fort taux du financement provient de l'extérieur du pays. Il est souhaitable de se demander si l'indépendance de l'institution ne pourrait pas être mise en cause au regard des intérêts des bailleurs de fonds internationaux, le Bureau pouvant rapidement se retrouver dans un conflit d'intérêts difficilement surmontable. La solution proposée actuellement serait d'augmenter les financements de l'État malgache et de supprimer la dépendance du fonctionnement de la seule loi de finances. Par exemple par la mise à disposition d'une enveloppe budgétaire annuelle gérée indépendamment.

La transparence et l'ouverture sont les règles qui régissent les actions du BIANCO. Cette exigence de transparence est la base même du soutien du public et du renforcement de sa confiance. Toutefois, cette transparence, et particulièrement dans le cadre des investigations, n'exclue pas le traitement, par le Bureau, des dossiers relatifs à des faits soupçonnés de corruption dans le strict respect de la loi et de la confidentialité. Cette obligation légale est opposable à toute personne, membre du Bureau, journaliste ou simple citoyen. L'importance de la transparence des actions du BIANCO est fondamentale pour sa crédibilité. Lorsque que l'on a des pouvoirs d'investigation, d'enquête et de prévention, les agissements des fonctionnaires doivent être les plus transparents possibles pour éviter la propagation de rumeurs nuisant au bon fonctionnement du Bureau et limiter le plus possible les risques de dérives. Cette transparence se retrouve dans les textes avec le contrôle de la Cour des comptes, par exemple, qui vérifie les comptes du BIANCO. Il y a cependant une exception majeure avec le devoir de confidentialité.

Est en effet redevable devant la loi toute personne qui aura « *révélé l'identité ou les renseignements pouvant conduire à l'identification d'une personne objet d'une enquête, sauf les cas de personnes recherchées en vertu d'un mandat d'arrêt ou frappées d'interdiction de sortie du territoire* »<sup>483</sup>. La principale préoccupation est ici de préserver l'intégrité de

---

<sup>483</sup> *Idem*, art. 55 : « Tout le personnel du Bureau Indépendant Anti-Corruption et de ses branches territoriales sont tenus de préserver la confidentialité et le secret relatifs au fonctionnement interne et aux enquêtes préliminaires menées par le Bureau.

Hors les cas où la loi les oblige ou les autorise à se porter dénonciateurs, tout membre du Bureau Indépendant Anti-Corruption et de ses branches territoriales qui aura révélé tout ou partie de ces informations confidentielles ou de ces secrets sera puni d'une peine d'emprisonnement de cinq à dix ans et d'une amende de 1 million Ariary à 20 million Ariary.

Les anciens membres du Bureau Indépendant Anti-Corruption sont tenus à cette obligation de confidentialité et de secret. Toute violation de cette obligation constitue une infraction passible des peines prévues à l'alinéa 2 ci-dessus.

Sera puni d'une peine d'emprisonnement de deux à cinq ans et d'une amende de 200.000 Ariary à 4 million Ariary toute personne qui aura :

l'investigation et la présomption d'innocence afin d'éviter que la divulgation d'une information ne porte préjudice à la réputation d'une personne avant le jugement, et assurer la sécurité des témoins et des suspects. Cette transparence semble porter ses fruits si l'on se réfère aux pourcentages de plus en plus élevés de personnes ayant confiance envers le BIANCO et le considérant comme l'institution la moins corrompue du pays.

## **2.2 : Les limites d'une institution : difficultés de fonctionnement et pratiques contestables.**

Divers facteurs causent des difficultés au Bureau Indépendant Anti-Corruption et limitent la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption. En étudiant les chiffres des multiples rapports d'activité, est constatable qu'un grand chemin reste à parcourir pour chasser la corruption des mentalités. Un tel combat demande un certain nombre de sacrifices et nécessite autant le soutien total de l'État malgache qu'une pratique administrative efficace. Il est frappant de constater que malgré une base juridique et textuelle forte, le Bureau puisse encore connaître certains problèmes dénoncés dès son lancement. Le manque de moyens tant financiers qu'opérationnels est toujours aussi flagrant. De par le mode de fonctionnement des investigations (par doléances) la grande partie des affaires traitées concerne des infractions dites de petite corruption. L'ancien Directeur général du BIANCO, René Ramarozatovo, considère lors de multiples interviews qu'il ne faut pourtant pas distinguer grande et petite corruption :

*« On ne cherche pas le gros gibier pour le gros gibier. On ne met pas d'étiquette sur les auteurs de corruption, on s'attache à réprimer les faits de corruption et réduire le sentiment d'impunité. Il n'y a pas de petite et de grande corruption, au demeurant, une petite corruption peut en cacher une grande, si l'on cite l'exemple de la visite technique. Nous traitons de manière systématique les doléances portant sur des faits de corruption que nous recevons, indépendamment de la qualité ou de la renommée des personnes mises en cause »<sup>484</sup>.*

- 
- *révélé l'identité ou tous renseignements pouvant conduire à l'identification d'une personne faisant encore l'objet d'une enquête au sein du Bureau, sauf les cas des personnes recherchées en vertu d'un mandat d'arrêt ou frappées d'interdiction de sortie du territoire ;*
  - *révélé tous renseignements pouvant porter atteinte à l'intégrité d'une investigation conduite par le Bureau. ».*

<sup>484</sup> Citation tirée d'un entretien réalisé avec René Ramarozatovo, juin 2008.



Cette analyse masque en réalité la *quasi*-impossibilité pour le Bureau de lutter contre la grande corruption. La faute en incombant en premier lieu au système de doléances. Les infractions dites de grande corruption concernent souvent des personnalités de premier plan et se situent la plupart du temps à un niveau international. Le grand public est souvent très éloigné de ces agissements et les personnes concernées ont tendance à faire prévaloir la loi du silence et leurs logiques sociales et culturelles. En effet, un véritable pluralisme de normes existe, qui favorise une négociation permanente de ces normes elles-mêmes dans le cadre de la législation mais aussi sur la législation elle-même. Il y a une différence entre la norme officielle et la norme acceptée socialement, qui relève de l'aspect culturel. Aller à l'encontre de cette dernière revient à se placer en dehors du groupe, de la société<sup>485</sup>. Et quand on connaît l'importance, dans une société malgache exsangue économiquement, de la possession des ressources et avantages associés pour qui souhaite continuer d'exercer un pouvoir, il est aisément compréhensible que la règle officielle ne prime pas, sous peine pour le dénonciateur de s'éliminer à la fois du jeu politique et économique, les deux étant intimement liés. Dans ce contexte, la potentialité d'une plainte est considérablement réduite.

L'attente du grand public d'un combat effectif contre ceux qui sont populairement appelés « gros poissons » est si grande qu'il en va de la crédibilité du BIANCO. La limitation aux infractions de petite corruption tend à décrédibiliser le travail du Bureau car la lutte risque de paraître injuste puisque essentiellement limitée aux « petits » - les personnes inquiétées étant souvent des agents administratifs qui usent de la corruption à des fins alimentaires ou de confort. Cette injustice dans la lutte devra être prise en compte sous peine de voir le BIANCO se couper de la relative sympathie qui s'est instaurée à son égard. Si le grand public n'est intrinsèquement pas opposé à une intransigeance dans les efforts de lutte et dans l'application de la législation, c'est uniquement dans la mesure où les actions visibles du Bureau ne seraient pas majoritairement orientées vers des affaires dites de petite corruption et concernant des fonctionnaires qui connaissent les mêmes difficultés d'existence que la majorité de la population au salaire misérable. Un effort a été fait ces dernières années avec l'arrestation sporadique et médiatisée de personnalités malgaches pour des faits de corruption. Cependant, en y regardant de plus près, il s'agit en grande partie d'individus ayant montré une hostilité envers le pouvoir en place ou étant en disgrâce

---

<sup>485</sup> Giorgio BLUNDO, Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », in *État et corruption en Afrique : une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Giorgio BLUNDO, Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN (dir.), Karthala et APAD, 2007, pp. 104 – 109.

politique. Cela ne saurait tromper la vigilance de la population et renforce la thèse selon laquelle le BIANCO aurait vocation à devenir une arme au service du politique.

La solution longtemps escomptée par les dirigeants du Bureau et effective depuis la loi sur la lutte contre la corruption du 22 août 2016 a été d'accorder au BIANCO la possibilité d'auto-saisine<sup>486</sup>. Les limites relatives au système de doléances seraient ainsi contournées. Une volonté de recourir à une saisine d'initiative est apparue avec la nomination du nouveau Directeur général Jean-Louis Andriamifidy<sup>487</sup>. Il s'agit en pratique d'une auto-saisine du Bureau à des fins d'investigation sur des faits de corruption n'ayant pas fait l'objet d'une doléance préalable. L'objectif étant d'enquêter sur des corruptions éventuelles pouvant être nocives à l'économie nationale, dans des secteurs particuliers ou encore sur des institutions ou départements étatiques : la « grande corruption » est directement visée. Mais cette opportunité que se réserve le BIANCO et qui n'avait jamais été utilisée jusqu'alors pose certains problèmes. Le premier, dorénavant réglé par la nouvelle loi, était d'ordre juridique car rien dans la loi de 2004 ne prévoyait ni n'autorisait expressément cette possibilité. Seul le mode d'action classique au travers des doléances<sup>488</sup> était prévu parmi les missions et pouvoirs du BIANCO. L'auto-saisine n'est cependant pas non plus expressément interdite. Le second problème qui demeure toujours est politique. En effet, cette solution revient à doter le Bureau d'une arme formidable qui, sans un encadrement strict, pourrait être

---

<sup>486</sup> Madagascar, *Loi n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption*, 22 août 2016, art. 44 : « Le Bureau a pour mission [...] d'exploiter les informations et enquêter sur les doléances, dénonciations ou plaintes relatives aux faits soupçonnés de corruption et infractions assimilées, notamment les infractions introduites ou modifiées dans la présente loi, ainsi que sur des faits constatés sur la base d'une saisine à son initiative. »

<sup>487</sup> Madagascar, *Décret portant nomination de M. ANDRIAMIFIDY Jean Louis Directeur général du Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO)*, 4 juin 2014.

<sup>488</sup> Madagascar, *loi n° 2004 – 030 sur la lutte contre la corruption*, 9 sept. 2004, art. 22 : « Le Bureau Indépendant Anti-Corruption a pour mission de :

1. exploiter les informations et enquêter sur les doléances ou plaintes relatifs aux faits soupçonnés de corruption et infractions assimilées dont il est saisi ;
2. rechercher dans la législation, les règlements, les procédures et les pratiques administratives les facteurs de corruption afin de recommander des réformes visant à les éliminer ;
3. dispenser des conseils pour la prévention de la corruption à toute personne ou organisme public ou privé et recommander des mesures, notamment d'ordre législatif et réglementaire, de prévention de la corruption ;
4. éduquer la population sur les dangers de la corruption et la nécessité de la combattre, mobiliser les soutiens publics ;
5. recueillir et conserver les déclarations de patrimoine des personnes de la vie publique ;
6. saisir le Ministère Public à l'issue de ses investigations, des faits susceptibles de constituer des infractions de corruption ;
7. soumettre aux Comités consultatifs sur les investigations, les faits ne constituant pas des infractions de corruption et les plaintes non susceptibles d'enquêtes ;
8. sur leur demande, prêter son concours aux autorités judiciaires ;
9. coopérer avec les organismes nationaux, étrangers et internationaux de lutte contre la corruption et infractions assimilées ».

détournée de son but premier à des fins partisans et opportunistes. Ces craintes sont renforcées du fait des critiques sur l'indépendance du Directeur général quant à la procédure de sa nomination. C'est pourquoi, si cette possibilité permet une avancée dans la lutte contre la corruption à Madagascar, elle devrait être organisée par un cadre bien spécifique que la loi n° 2016-020 ne prévoit pas.

Une autre limitation au bon fonctionnement de l'institution réside dans le manque de moyens financiers, matériels et techniques. Le Bureau peut difficilement mettre en place, en l'état de ses financements, une lutte satisfaisante contre la corruption telle qu'elle est définie théoriquement dans la loi. Ce constat fait désordre si l'on se réfère aux discours de politique générale qui donnent une place importante à la lutte contre la corruption. Le « Programme des Nations Unies pour le Développement » (PNUD) considère qu'il faudrait au BIANCO environ le double du budget actuel pour remplir sa mission convenablement<sup>489</sup>. Les trop faibles moyens cantonnent par exemple la zone d'action du BIANCO à un périmètre limité bien précis car il est trop dispendieux d'investiguer ou de mener des missions d'éducation dans des zones trop éloignées des branches territoriales. Le coût de chaque opération devient ainsi malheureusement un facteur déterminant de la décision de mise en œuvre d'investigations et d'actions, et contribue à fabriquer des espaces où la corruption peut s'épanouir car sa pratique est impunie. Ces problèmes financiers se retrouvent aussi au niveau de l'équipement : le manque de voitures ou encore des connections internet en nombre insuffisant privent le BIANCO du matériel de base nécessaire à sa mission. Quand on connaît l'importance prise aujourd'hui par l'outil internet pour la communication entre administrations, il est curieux de constater que presque seuls les directeurs de département ont accès à cet outil. Son absence freine énormément la mise en place d'un travail de qualité au sein du BIANCO. La situation est encore pire dans les branches territoriales qui n'ont pas la chance d'être des vitrines médiatiques importantes. La justice est dans le même cas et est sinistrée du point de vue informatique, l'outil numérique n'étant présent que de manière sporadique et le minimum assuré par de simples vieilles machines à écrire. Cette situation est la porte ouverte aux pratiques de corruption comme la perte systématique de documents et la perte de titres de propriété<sup>490</sup> dans l'administration des domaines par exemple. Les

---

<sup>489</sup> Programme des Nations Unies pour le Développement, « Evaluation de l'état de la lutte contre la corruption à Madagascar », 21 juillet 2014.

<sup>490</sup> Le service des domaines est un des plus corrompus à Madagascar. Le BIANCO y est présent en priorité. La pratique de la corruption dans un but d'accélération ou d'accès au service est érigée en système. Les dérives sont si importantes que les affaires d'appropriation frauduleuse de terre se sont multipliées ces dernières années.

investigateurs manquent eux aussi du matériel de base nécessaire pour effectuer leurs investigations avec l'absence de médias vidéo ou un nombre trop restreint de magnétophones. Ce problème matériel est gravissime car le Bureau n'a pas la capacité technique pour être opérationnel dans l'exécution de sa mission. L'actuel Directeur général du BIANCO, Jean-Louis Andriamifidy, lançait d'ailleurs dans la presse un signal d'alerte : « *Notre budget a diminué presque de trois fois par rapport aux années précédentes. On doit essayer de faire en sorte à ce qu'il n'y ait plus cette réduction pour l'année 2016* »<sup>491</sup>. Cela conduit irrémédiablement à s'interroger sur la capacité du Bureau à remplir sa mission

En ce qui concerne le personnel, le BIANCO rencontre aussi des carences techniques. La formation des agents investigateurs est trop sommaire malgré des stages organisés à la Réunion auprès de spécialistes et d'experts français. Pour ce qui est des cas de « grande » corruption transnationale, l'absence d'un vrai pôle financier chargé des questions de corruption et de blanchiment d'argent<sup>492</sup> se fait cruellement sentir. Si un service des Renseignements financiers chargé de lutter contre le blanchiment d'argent a été mis en place, cette administration, encore une fois, apparaît comme une coquille vide, faute de moyens.

Les responsables du BIANCO, pour leur part, ont un rôle très important à jouer dans le cadre de la politique de lutte contre la corruption. Ils disposent de pouvoirs importants comme avec, par exemple, la possibilité pour le Directeur général ou un officier autorisé par lui<sup>493</sup> de prendre toutes les mesures nécessaires dans le cadre d'une investigation et donc, avant la phase judiciaire elle-même, sans être tenu au contrôle hiérarchique des procédures prévues par le Code de procédure pénale<sup>494</sup>. La mise à disposition de moyens d'enquêtes de

---

<sup>491</sup> [[http://www.rfi.fr/afrique/20150915-madagascar-corruption-gagne-terrain?ns\\_campaign=reseaux\\_sociaux&ns\\_source=FB&ns\\_mchannel=social&ns\\_linkname=editorial&aef\\_campaign\\_ref=partage\\_user&aef\\_campaign\\_date=2015-09-15](http://www.rfi.fr/afrique/20150915-madagascar-corruption-gagne-terrain?ns_campaign=reseaux_sociaux&ns_source=FB&ns_mchannel=social&ns_linkname=editorial&aef_campaign_ref=partage_user&aef_campaign_date=2015-09-15)] , 15 sept. 2015.

<sup>492</sup> C'est prévu avec le SAMIFIN mais ce dernier n'est compétent que suite à l'émission d'une déclaration d'opération suspecte (DOS).

<sup>493</sup> Madagascar, *Loi n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption*, 22 août 2016, art. 45.

<sup>494</sup> *Idem*, art. 45 : « Dans le cadre des dispositions du Code de Procédure Pénale et sans préjudice des pouvoirs dévolus aux officiers de police judiciaire, le Directeur général est investi des pouvoirs octroyés aux officiers de police judiciaire.

*Par dérogation aux articles 123 à 128 du même Code et dans l'exercice de sa mission d'enquête, il n'est cependant pas soumis au contrôle hiérarchique des procureurs généraux et des officiers supérieurs de police judiciaire. Il peut garder la confidentialité des résultats de ses investigations jusqu'à la clôture du dossier et sa transmission au parquet.*

*A ce titre, il est habilité à constater les infractions de corruption et infractions assimilées, à en rassembler les preuves, à en rechercher les auteurs et le cas échéant à procéder à une arrestation.*

*A cet effet, il peut donner des ordres écrits aux officiers et agents du Bureau Indépendant Anti-Corruption.*

*En cas de besoin, le Directeur général peut requérir directement le concours de la force publique.*

*En tout état de cause les présentes dispositions n'excluent pas toute forme de coopération avec les différentes entités dotées de pouvoir de police judiciaire ».*

la police judiciaire comme les écoutes téléphoniques est ainsi rendue possible sans devoir rendre compte ni demander une quelconque autorisation. Ce fonctionnement est propice au développement d'une forme d'arbitraire et de dérives. Parfait pour intimider des suspects, cet outil peut se transformer au sein même du Bureau en une sorte d'épée de Damoclès sur la tête des agents en les rendant plus dociles envers la Direction générale. Le BIANCO est parfois considéré par le grand public comme la police politique du pouvoir en place : les faits ne sauraient hélas dissiper cette croyance puisque certaines personnalités de l'opposition ont eu à subir une investigation qui s'apparentait plus à une mesure d'intimidation qu'à la recherche sérieuse d'éléments probants d'une quelconque corruption.

Un problème d'éthique comparable existe du côté des investigateurs qui ont la fâcheuse tendance à agir en qualité d'officiers de police alors qu'au regard de la loi, ils ne sont que de simples agents administratifs. Leurs fonctions se limitent à constater des faits de corruption et réunir des preuves. Leur réel pouvoir en matière d'investigation n'est pas extraordinaire et souvent bien insuffisant pour pousser plus loin une enquête. D'où la tentation pour certains de sortir de leurs attributions et de se substituer à la police, grisés qu'ils peuvent être par la lutte contre la corruption et par la crainte qu'ils inspirent à des justiciables ignorants des lois ainsi que par la possibilité qui leur est octroyée de porter une arme<sup>495</sup> pour se protéger dans l'exercice de leurs fonctions. S'il existe toujours des risques lorsque l'on touche à un domaine aussi sensible et lucratif que la corruption, porter une arme peut s'avérer une faille pouvant remettre en cause tout le travail effectué par les agents investigateurs. Le simple port d'une arme, même de protection, revient de fait à intimider un suspect ou un témoin et donc à le pousser à agir différemment. C'est aussi un moyen de pression pour obtenir des aveux, par exemple. Le fait de porter une arme est une forme de remise en cause de l'objectivité du travail de la division Investigation. Cette opinion pourrait sembler excessive s'il n'y avait pas autant de témoignages sur la brutalité de certains agents investigateurs. Le problème est celui du contrôle du BIANCO en cas de manquement éthique. Car si ces dysfonctionnements se règlent actuellement en interne, ces manques à l'éthique, en se développant, pourraient décrédibiliser l'institution aux yeux de la population, des bailleurs de fonds et partenaires internationaux. Des pressions existent aussi au niveau

---

<sup>495</sup> Madagascar, Décret n° 2008 – 176 abrogeant le décret n° 2004-937 du 05 octobre 2004 et portant réorganisation du Bureau Indépendant Anti-Corruption, 15 fév. 2008, art. 43 : « Dans l'exercice de leurs fonctions, les agents et officiers du Bureau ont droit au port d'armes. Les conditions dans lesquelles l'armement de dotation est détenu, porté et utilisé font l'objet d'un règlement particulier pris par arrêté conjoint du Ministre de la Défense et du Ministre de l'Intérieur ».

de la justice, des juges d'instruction attestant du comportement d'agents du BIANCO qui, convaincus de la culpabilité d'un suspect, n'hésitent pas à exercer des pressions sur les magistrats<sup>496</sup>.

Si la protection du dénonciateur est prévue par la loi malgache<sup>497498</sup>, son application reste du domaine de l'utopie puisque le dénonciateur doit être protégé de manière pratique et non seulement théorique. Dans des cas aussi sensibles, la loi seule n'est pas une garantie suffisante, et la protection doit être démontrée dans les faits. Et ce d'autant plus que les Malgaches sont par nature réticents à l'égard des tribunaux et de la Police judiciaire, leur défiance s'expliquant par des pratiques héritées de l'époque coloniale et la corruption présente en leur sein. C'est la raison pour laquelle, et c'est un des motifs de sa création, le BIANCO propose de se substituer aux institutions classiques et de recevoir les dénonciateurs, l'anonymat étant l'élément primordial de leur protection. Garantir l'anonymat est d'autant plus important que, dans un pays comme Madagascar, l'État de droit ne fonctionne pas toujours d'une manière efficace et fiable, ce qui rend indispensable cet élément clef de la protection des dénonciateurs. L'anonymat doit être assuré à la source, notamment par les techniques de dénonciation employées. Le Bureau reconnaît ainsi de multiples façons de dénoncer un acte de corruption : l'entretien direct anonyme, la prise en compte des différents courriers (courriel, fax, lettre) et l'utilisation de boîtes de doléances<sup>499</sup>, ces dernières étant largement utilisées étant données les difficultés d'accès à internet.

Ce fonctionnement du BIANCO via des lettres de doléance pose lui aussi un problème de protection du dénonciateur. La confiance de la population qui a eu recours à ces boîtes de doléances diminuera rapidement si des mesures annoncées ne sont pas exécutées de façon visible. La gestion de ces boîtes n'est toutefois pas aisée. Il faut placer les boîtes dans des endroits où un dénonciateur peut aller sans provoquer les soupçons des

---

<sup>496</sup> Propos rapportés lors d'entretiens individuels réalisés dans le cadre de cette thèse. Les lieux et noms des magistrats sont volontairement anonymisés à leur demande.

<sup>497</sup> Madagascar, loi n° 2004 – 030 sur la lutte contre la corruption, 9 sept. 2004, art. 33 : « Au cours d'un procès civil ou pénal, le témoin d'une affaire de corruption ne peut être contraint de révéler le nom et l'adresse d'un dénonciateur ou d'un informateur du Bureau Indépendant Anti- Corruption ni de répondre à des questions permettant d'identifier le nom ou l'adresse d'un dénonciateur ou d'un informateur du Bureau Indépendant Anti- Corruption lorsque le dénonciateur ou l'informateur lui-même n'est pas cité en tant que témoin dans cette procédure.

*Si après une investigation complète de l'affaire, il ressort que les déclarations du dénonciateur sont fausses ou ne reflètent pas la vérité, ou que la justice ne peut se prononcer sans que l'identité du dénonciateur ou de l'informateur ne soit révélée, le tribunal peut lever l'interdiction du précédent alinéa ».*

<sup>498</sup> *Idem*, art. 34 : « Il est interdit d'exercer des représailles contre un dénonciateur ou un témoin ».

<sup>499</sup> Bureau Indépendant Anti-Corruption, *Un instrument spécialement dévolu à la lutte contre la corruption*, p. 18.

malfaiteurs. Il est aussi possible que le dénonciateur soit connu du malfaiteur malgré l'anonymat de la dénonciation. Dans certains cas de corruption, les personnes informées de l'affaire sont peu nombreuses, ce qui facilite l'identification de l'auteur de la dénonciation. Se pose donc aussi le cas de la protection du dénonciateur identifié. En effet, à la suite de la phase d'investigation, le Bureau transmet le dossier à la juridiction compétente. Ce qui multiplie les risques de diffusion de l'identité du dénonciateur, surtout si la dénonciation porte sur l'institution judiciaire. Sans oublier le cas de figure qui se pose en cas de confrontation des parties.

Un dernier point préoccupant concerne les pratiques des investigateurs du BIANCO et leurs difficultés, faute de moyens financiers, à préserver l'anonymat du dénonciateur : quand par exemple le BIANCO cherche à retrouver un dénonciateur afin d'obtenir des renseignements plus précis sur une infraction de corruption alors que cette pratique va à l'encontre d'une véritable protection des dénonciateurs et de la confiance qu'il cherche à instaurer. Ou encore quand des investigateurs, faute de véhicules en nombre suffisant, n'ont pas d'autre choix que de conduire le dénonciateur et l'auteur d'infraction de corruption dans le même véhicule.

Le BIANCO ne semble pas encore être opérationnel pour garantir la sécurité du dénonciateur identifié par l'auteur de l'infraction de corruption. Malgré la théorie, la pratique démontre que le dénonciateur se retrouve bien seul face aux possibles représailles. Le manque de moyens et d'effectifs est certes une explication ; une autre est que la priorité donnée à la recherche des infractions se fait aux dépens du suivi et des conséquences de l'enquête, les deux choses étant liées. Cet état de fait doit cependant être corrigé au plus vite si l'on veut conserver la confiance de la population et, plus largement, de la société.

## **B : La Stratégie nationale de lutte contre la corruption réalisée par des institutions de contrôle et de sanction.**

Bien que le Bureau Indépendant Anti-Corruption soit l'institution centrale de lutte contre la corruption à Madagascar et que la stratégie nationale s'articule autour de son action, il ne peut, techniquement et juridiquement parlant, assumer à lui seul cette énorme et lourde tâche. En effet, si le BIANCO est compétent en matière d'éducation, de prévention et d'investigation, il ne peut sanctionner pénalement les infractions de lutte contre la corruption

en vertu du principe d'indépendance de la justice. Doter le Bureau d'un pouvoir judiciaire reviendrait *de facto* à créer un monstre administratif pouvant à tout moment s'affranchir des règles de l'État de droit, créant *in fine* un système parallèle de justice. La décision a donc été prise, en matière de sanction, de s'appuyer sur le système judiciaire classique. À un détail près : la création d'un service judiciaire détaché spécialisé dans les infractions de corruption. Auquel s'ajoute une autre institution qui participe elle aussi à la stratégie nationale de lutte contre la corruption en se consacrant aux flux financiers résultant des fruits des pratiques corruptrices, tâche que le BIANCO n'a pas les moyens d'accomplir. C'est le Service de renseignement Financier (SAMIFIN) qui va se charger de mener à bien ce travail de sentinelle. Ce service, en plus de sa compétence générale en matière d'opérations financières suspectes, peut agir en dehors de toute plainte préalable ou suspicions de corruption.

### **1: Un contrôle spécifique nécessitant une institution spécialisée : le rôle du service de renseignement financier dans la lutte contre la corruption.**

Le service de renseignement financier malgache ou SAMIFIN a été créé en 2007<sup>500</sup> dans le but de lutter contre le blanchiment d'argent. Est entendu par ce terme la dissimulation d'argent acquis de manière illicite dans le but de le réinvestir plus tard dans des activités légales<sup>501</sup>. La corruption qui génère chaque année des sommes importantes soustraites à l'économie du pays figure parmi les moyens d'enrichissement illégal les plus efficaces. Une multitude de techniques financières permettent ce blanchiment d'argent. Le Groupe d'Action Financière (GAFI), qui liste ces infractions, a par ailleurs inspiré les dispositions juridiques du SAMIFIN avec ses « *recommandations* »<sup>502</sup>. Les missions du SAMIFIN sont de traiter

---

<sup>500</sup> Madagascar, Décret n° 2007 - 510 portant création, organisation et fonctionnement du Service des Renseignements Financiers dénommé SAMIFIN, 4 juin 2007.

<sup>501</sup> Madagascar, Loi n° 2004-020 du 19 août 2004 sur le blanchiment, le dépistage, la confiscation et la coopération internationale en matière de produits du crime, 19 août 2004, art. 1 : « Au sens de la présente loi sont considérés comme blanchiment :

a) la conversion ou le transfert de biens, dans le but de dissimuler ou de déguiser l'origine illicite des biens ou d'aider toute personne qui est impliquée dans la commission de l'infraction principale à échapper aux conséquences juridiques de ses actes;

b) la dissimulation ou le déguisement de la nature, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement ou de la propriété réels de biens;

c) l'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens, par une personne qui sait que lesdits biens constituent un produit du crime au sens de la présente loi.

La connaissance, l'intention ou la motivation nécessaires en tant qu'élément de l'infraction peuvent être déduites de circonstances factuelles objectives ».

<sup>502</sup> GROUPE D'ACTION FINANCIÈRE, Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération : Les Recommandations du GAFI, fév. 2012.



les opérations suspectes transmises par les professions soumises à l'obligation de déclaration d'opérations suspectes par la loi contre le blanchiment des capitaux, la confiscation, le dépistage et la coopération internationale du 19 août 2004<sup>503</sup>. Le SAMIFIN a en outre la possibilité de saisir le Ministère public pour des faits susceptibles de constituer des infractions de blanchiment de capitaux<sup>504</sup>.

Avant 2007 et la création de cette institution, Madagascar ne possédait pas de service de renseignement financier et ne pouvait donc pas effectuer de surveillance des mouvements de capitaux. Ce manque surprenant, qui lui fut longtemps reproché par ses différents partenaires internationaux ainsi que par Transparency International, constituait une grande faille dans la politique de lutte contre la corruption, les produits de celle-ci pouvant être facilement dissimulés puis blanchis. Le contrôle des mouvements suspects de capitaux est donc chose relativement récente, qui n'a pas manqué de causer quelques difficultés de fonctionnement au SAMIFIN tant il n'était pas dans la culture administrative malgache de procéder à ce genre d'agissements. Les pouvoirs publics malgaches, en créant cette institution, s'inscrivent dans la même démarche que pour le Bureau Indépendant Anti-Corruption : c'est-à-dire une volonté de s'attaquer à la corruption, à l'impunité et plus généralement à un système coûteux et dévastateur pour le pays. Le SAMIFIN est composé d'un comité de neuf membres, dont un Directeur général, nommés en Conseil des ministres sur la base de leurs compétences et expertises<sup>505</sup>. Afin de s'assurer de la probité de ses membres et éviter un éventuel conflit d'intérêts, le décret prévoit, comme pour d'autres

---

<sup>503</sup> Madagascar, *Loi n° 2004-020 du 19 août 2004 sur le blanchiment, le dépistage, la confiscation et la coopération internationale en matière de produits du crime*, 19 août 2004, art. 3 : «[...] Les personnes qui, dans l'exercice de leur profession, réalisent, contrôlent ou conseillent des opérations entraînant des mouvements de capitaux, les établissements bancaires et financiers publics et privés, les services de la poste, les sociétés d'assurance, les mutuelles, les sociétés de bourse et les commerçants changeurs manuels sont tenus d'avertir le service institué à l'article 16 dès lors qu'il leur apparaît que des sommes, ou des opérations portant sur ces sommes, sont susceptibles de provenir d'infractions prévues aux articles 95 à 97, 100 et 101 de la loi n° 97-039 du 04 novembre 1997 sur le contrôle des stupéfiants, des substances psychotropes et des précurseurs à Madagascar ou d'une criminalité transnationale organisée. »

<sup>504</sup> Madagascar, *Décret n°2007 - 510 portant création, organisation et fonctionnement du Service des Renseignements Financiers dénommé SAMIFIN*, 4 juin 2007, art. 3 : « Le SAMIFIN a pour mission de

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

<sup>505</sup> Madagascar, *Décret n°2007 - 510 portant création, organisation et fonctionnement du Service des Renseignements Financiers dénommé SAMIFIN*, 4 juin 2007, art. 5.

fonctions « à risques » une interdiction d'exercice de tout mandat électif<sup>506</sup>, activité professionnelle rémunérée et participation politique. Cette démarche restrictive des libertés individuelles est une nécessité incontournable qui, si elle ne peut exclure à elle seule l'immixtion de comportements corruptifs, tend à les réduire et met en exergue une image d'intégrité de ses membres. La question d'une activité professionnelle non rémunérée pose tout de même problème, le conflit d'intérêts ne nécessitant pas de rémunération<sup>507</sup> pour être caractérisé. Dans l'attente d'une circulaire ou bien d'une décision de justice, la question reste en suspens et se trouve donc traitée au cas par cas. Ce comité est appuyé par un secrétariat composé d'un personnel expert. Même si le SAMIFIN possède une compétence bien plus large que la seule lutte contre la corruption<sup>508</sup>, cette dernière occupe une place importante dans ses missions tant le lien est fort entre criminalité financière et corruption. Cette dernière génère des capitaux importants qui sont soustraits à l'économie du pays et qu'il faut blanchir pour pouvoir en jouir. S'attaquer à ces transactions illégales et geler les avoirs illégaux revient à rendre l'utilisation de la corruption bien moins évidente et rend ses bénéfices moins intéressants par rapport aux risques encourus. La création du SAMIFIN est la suite logique du processus législatif entrepris par l'État malgache depuis le début des années 2000. Madagascar a ainsi ratifié la convention de Palerme<sup>509</sup> relative à la criminalité organisée transnationale en 2005, a voté une loi sur le blanchiment, le dépistage, la confiscation et la coopération internationale en matière de produits du crime en 2001 (elle ne sera promulguée qu'en 2004) qui prévoit justement la mise en place d'un service de renseignement financier<sup>510</sup>, et vient récemment de promulguer une loi sur la criminalité transnationale organisée<sup>511</sup>, le 19 juin 2014. La corruption est un phénomène qui ne peut se réduire à l'échelon local. Les réseaux corruptifs partagent de nombreux liens avec la criminalité

---

<sup>506</sup> *Idem*, art. 8 : « Les fonctions des membres du SAMIFIN sont incompatibles avec toute fonction publique élective, toute autre activité professionnelle rémunérée et toute activité au sein d'un parti ou organisation politique. Toutefois, sont exclues de cette interdiction les activités d'enseignement, de recherche, littéraires et artistiques, dans la mesure que c'est compatible avec le bon fonctionnement du SAMIFIN. Pendant la durée de leur mandat, ils ne peuvent être candidats à aucun mandat électif. Les agents de l'État nommés au SAMIFIN cessent d'exercer notamment les pouvoirs d'enquête dont ils pouvaient disposer dans le cadre de leur service d'origine ».

<sup>507</sup> Madagascar, *Code pénal*, art. 183.

<sup>508</sup> Notamment en matière de fraude fiscale ou plus généralement concernant toutes les infractions économiques et financières. Lesquelles sont devenues depuis 2001 et les « attentats du World Trade Center » à New-York, pour la communauté internationale, une préoccupation grandissante du fait du lien établi avec le financement de ce qui est appelé « le terrorisme ».

<sup>509</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*, U.N. Doc. A/RES/55/25, 15 nov. 2000.

<sup>510</sup> Madagascar, *Loi n° 2004-020 du 19 août 2004 sur le blanchiment, le dépistage, la confiscation et la coopération internationale en matière de produits du crime*, 19 août 2004, art. 16 – 18.

<sup>511</sup> Madagascar, *Loi n°2014 - 005 contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée*, 19 juin 2014.

transnationale qui a depuis longtemps adopté la corruption comme un mode normal de fonctionnement, si bien que lutter contre eux impacte de fait le développement du phénomène à Madagascar. Le corrupteur malgache voit dans la criminalité transnationale un moyen pratique de blanchir des capitaux frauduleux et de se soustraire au contrôle des institutions compétentes classiques malgaches.

Les objectifs du SAMIFIN sont de contribuer à l'assainissement du secteur financier et de lutter contre la criminalité transnationale. Pour ce faire a été créé un système de « déclaration d'opération suspecte » (DOS) devant être transmises au SAMIFIN par certaines professions en cas de doute quant à l'origine des fonds transitant par elles. Comme pour les doléances reçues par le Bureau Indépendant Anti-Corruption, la règle qui prévaut est celle de l'absence d'auto-saisine. Cette disposition limite le pouvoir du SAMIFIN mais évite tout litige sur une potentielle politisation. Un autre principe de base concerne la confidentialité qui est érigée en dogme. Les informations transitant par le service de renseignement financier peuvent être sensibles et la moindre fuite pourrait porter atteinte au principe de respect de la vie privée ou permettre à des individus soupçonnés de réagir et rendre caduque l'enquête en cours. Cette confidentialité est cependant porteuse d'un conflit potentiel avec la nécessaire transparence des institutions dans la lutte contre la corruption. Le SAMIFIN peut donc être considéré comme particulièrement opaque malgré l'obligation de rendre public un rapport annuel<sup>512</sup>. Le fonctionnement de cette institution suppose une parfaite collaboration avec les professions assujetties à la DOS qui ont l'obligation, au détriment du secret bancaire, de répondre à toute demande d'informations complémentaires, ainsi qu'avec la justice qui, destinatrice du travail préalable du SAMIFIN, doit sanctionner pénalement si les allégations d'infractions de blanchiment de capitaux s'avèrent fondées. La complexité technique des infractions de blanchiment de capitaux est telle que les magistrats en charge de ces dossiers doivent posséder des compétences bien particulières. Ainsi depuis septembre 2012, le SAMIFIN saisissait en priorité la Chaîne Pénale Anti-Corruption (CPAC) et dorénavant le Pôle Anti-Corruption qui la remplace et qui endosse alors de fait le rôle de juge économique et financier. Le lien entre corruption et blanchiment s'en trouve réaffirmé.

Plusieurs difficultés entravent cependant le bon fonctionnement et la réalisation de la mission du SAMIFIN. Outre la relative jeunesse et un manque possible d'expérience de

---

<sup>512</sup> Madagascar, *Décret n°2007 - 510 portant création, organisation et fonctionnement du Service des Renseignements Financiers dénommé SAMIFIN*, 4 juin 2007, art. 18.

cette institution, il faut savoir que 300 000 personnes environ possèdent des comptes en banque à Madagascar, un nombre négligeable par rapport à une population de 23 000 000 d'habitants. C'est autant d'individus pouvant passer au travers du système mis en place. 90% des transactions se font en espèces, ce qui complique considérablement le travail des agents du SAMIFIN qui ne peuvent en théorie contrôler que 10% des transactions. À cela s'ajoute la nécessaire collaboration des professions assujetties qui, de leur propre initiative et à leur libre appréciation, doivent transmettre des DOS. Sans remettre en cause la bonne foi des professionnels assujettis, il est tout à fait concevable, au vu de la complexité de certains montages financiers, que des réseaux de blanchiment puissent exister impunément. Sans oublier la possibilité d'une corruption d'agents bancaires qui rend la transmission des DOS bien moins évidente. La loi assujettit un certain nombre de professions<sup>513</sup> à la DOS sans toucher les professionnels non déclarés comme les nombreux bureaux de change illégaux ayant parfois pignon sur rue, notamment dans le marché d'Analakely, au cœur d'Antananarivo, qui permettent de blanchir des sommes parfois importantes. Les pouvoirs publics devraient agir activement contre ces manigances afin d'obliger tous les capitaux (acquis de manière légale ou frauduleuse) à transiter par un biais légal et traçable.

La conséquence de ces difficultés est le faible nombre de DOS transmis au SAMIFIN. 137 DOS ont été seulement reçues pour l'année 2013. Un chiffre très insuffisant qui ne démontre pas la probité des transactions financières malgaches mais plutôt les défaillances d'un système imputables à la fois aux professionnels et aux limites du SAMIFIN. Compte tenu de ces éléments, la question de l'auto-saisine peut se poser pour le SAMIFIN. Elle permettrait à l'institution de s'affranchir du rôle des professions assujetties. Un statut d'officier de police judiciaire conféré aux agents du SAMIFIN leur permettrait de mener des enquêtes préalables sans attendre la réception d'une DOS en cas de soupçon sur une société ou un individu. En l'état actuel, le SAMIFIN reste dépendant du travail de contrôle des institutions bancaires et des professions assujetties par la loi 2004 – 020 sans posséder la possibilité légale d'effectuer à son tour une surveillance de ce contrôle. À défaut d'un changement de la loi ou du décret portant création du SAMIFIN, seuls des accords de coopération entre les différents acteurs de la lutte contre le blanchiment de capitaux et notamment les institutions bancaires<sup>514 515</sup> les plus aptes à détecter des opérations financières

---

<sup>513</sup> Madagascar, *Loi n° 2004-020 du 19 août 2004 sur le blanchiment, le dépistage, la confiscation et la coopération internationale en matière de produits du crime*, 19 août 2004, art. 3.

<sup>514</sup> Pour l'année 2012, sur les 69 DOS envoyées au SAMIFIN, 50 étaient l'œuvre des institutions bancaires.

<sup>515</sup> SAMIFIN, Rapport annuel 2012, p. 13.

suspectes, garantissent le fonctionnement du système. Ces accords qui existent à l'heure actuelle, notamment via des séances d'information sur la détection d'opérations suspectes et la collaboration avec le service de renseignement financier, restent à améliorer.

La corruption comme le blanchiment des capitaux sont des phénomènes qui-peuvent trouver leur origine où fonctionner en dehors des frontières de l'État malgache. C'est vrai surtout pour le blanchiment qui doit multiplier les obstacles pour protéger le secret garant de son efficacité. Une technique basique très courante<sup>516</sup> consiste à faire transiter des capitaux à l'étranger par le biais de sociétés de façade usant d'une double comptabilité ou directement par de multiples transferts de fonds transnationaux avant de faire revenir les capitaux à Madagascar sous l'apparence de la légalité et les utiliser sans éveiller de soupçons. C'est pourquoi un service de renseignement financier, pour être efficace, ne peut se contenter de la seule collaboration avec des partenaires nationaux et doit partager ses expériences avec ses homologues étrangers afin de faciliter et pousser plus loin ses investigations. Une collaboration fonctionnelle étroite est la seule façon de lutter efficacement contre la criminalité transnationale et le blanchiment des capitaux tout en respectant le principe de souveraineté des États. Sur ce dernier point, le bilan du SAMIFIN prête à désirer puisqu'il a été suspendu en 2013 du groupe Egmont<sup>517</sup>, un forum international qui réunit les services de renseignement financier luttant contre le blanchiment et le financement du terrorisme au niveau mondial avec l'objectif de promouvoir des standards internationaux et une approche opérationnelle mondiale de la lutte au travers d'une coopération internationale et ne l'a réintégré qu'en juillet 2015. Le SAMIFIN n'a donc pas pu s'appuyer sur le vaste réseau du groupe Egmont pour traquer la criminalité transnationale et s'est retrouvé bloqué dans son investigation, les coupables étant assurés de l'impunité. Cette suspension qui fut extrêmement préjudiciable résultait d'un manquement du législateur malgache qui jusqu'à très récemment<sup>518</sup> n'avait pas légiféré sur le terrorisme et la criminalité transnationale. En attendant sa réintégration, le SAMIFIN n'a pu s'appuyer que sur des accords bilatéraux avec d'autres services de renseignement financier nationaux. Un obstacle facilement contournable par les criminels qui font transiter les capitaux par un pays tiers sans accords de coopération avec Madagascar. Dans ce contexte, les fruits de la corruption sont donc malheureusement accessibles pour les corrupteurs ayant les moyens suffisants d'échapper aux limites techniques du SAMIFIN. La même critique formulée à l'encontre des institutions en charge

---

<sup>516</sup> Éric VERNIER, *Techniques de blanchiment et moyens de lutte*, DUNOD, 2004.

<sup>517</sup> <http://www.egmontgroup.org/>

<sup>518</sup> Madagascar, *Loi n°2014 - 005 contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée*, 19 juin 2014.

de la lutte contre la corruption, de ne s'occuper que de la petite corruption en délaissant la grande, est aussi formulée envers le SAMIFIN bien qu'il ait vocation à s'intéresser aux réseaux déjà bien installés.

Une autre difficulté du SAMIFIN réside dans le manque de moyens financiers qui entraîne des carences matérielles et techniques. Le défi permanent est alors d'arriver à produire un travail de qualité avec un minimum de ressources, à la manière de la population malgache<sup>519</sup> qui fait preuve d'une fabuleuse ingénuité dans sa gestion quotidienne du manque. Parler de miracle malgache dans ces cas-là est approprié tant les difficultés peuvent sembler insurmontables : le SAMIFIN n'a-t-il pas continué à fonctionner malgré le gel d'une partie de son budget suite à la crise politique de 2009 et au désengagement d'une majorité des bailleurs de fonds internationaux ? Il n'en demeure pas moins que ses difficultés sont extrêmement handicapantes et obligent parfois les services à accorder la priorité aux cas les plus faciles qui nécessitent le moins de ressources. Les finances du SAMIFIN souffrent d'une autre critique concernant sa dépendance envers le budget de la présidence et son contrôle par le ministère des Finances qui l'inscrit dans la loi de finances<sup>520</sup>. Un service de renseignement financier devrait avoir un budget opérationnel propre afin de ne pas dépendre des aléas du politique. Il en va de son indépendance et de ses capacités fonctionnelles.

Enfin, le dernier point concerne le peu de cas de corruption répertoriés par le SAMIFIN et interpelle sur la participation réelle de cette institution à la Stratégie nationale de lutte contre la corruption. Pour l'année 2012, sur les 17 rapports transmis au parquet, un seul portait sur des infractions de corruption, la majorité concernant des infractions fiscales ou minières. Cela s'explique par la difficulté du SAMIFIN, non pas de suivre les capitaux suspects, mais d'en connaître les origines car il n'a ni les mêmes moyens, ni la compétence pour investiguer à la source, qu'ont les investigateurs du BIANCO ou les officiers de police judiciaire. Seul un montage financier suspect et d'autres techniques de blanchiment comparables sont détectables, concernant des capitaux pouvant provenir d'infractions de corruption tout comme du banditisme ou du trafic de drogue. La fraude fiscale est le moyen

---

<sup>519</sup> 90% de la population vit avec moins de deux dollars par jour.

<sup>520</sup> Madagascar, Décret n°2007 - 510 portant création, organisation et fonctionnement du Service des Renseignements Financiers dénommé SAMIFIN, 4 juin 2007, art. 20 : « L'exercice financier du SAMIFIN est clôturé le 31 décembre de chaque année. La première semaine du mois de mai de chaque année, le Directeur général transmet pour examen au Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité le projet de budget du SAMIFIN pour l'exercice budgétaire suivant. Après observations ou amendements éventuels du projet, celui-ci est transmis au Ministre chargé des Finances et du Budget pour discussion et intégration dans le projet de Loi de Finances ».

par défaut de caractériser juridiquement l'infraction primaire puisque les capitaux frauduleux ne sont pas soumis à l'impôt. La lutte contre la corruption est donc indirecte mais réelle. C'est pourquoi le SAMIFIN, malgré ses difficultés, continue d'être une institution importante de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption.

## **2 : Chaîne Pénale Anti-Corruption et Pôle Anti-corruption.**

Le recours à une organisation juridictionnelle spécialisée dans la lutte contre la corruption trouve son intérêt dans la nécessité, pour combattre la corruption, de regrouper des spécialistes de ce domaine au sein d'un même lieu afin de faciliter les différentes étapes judiciaires (enquêtes, instructions, jugements, etc.). La corruption est un phénomène si complexe à appréhender et à combattre que les juges ordinaires peuvent vite se trouver dépassés s'ils n'ont pas la formation adéquate. De plus, la corruption du secteur judiciaire n'étant malheureusement pas un mythe, la délocalisation ou, à moindre mesure, la création d'une équipe spécialisée resserrée permet de réduire les risques de fuites sur le déroulement de l'enquête qui bénéficieraient aux corrupteurs présumés. Le fait de regrouper les services facilite en outre la communication interne et la création de statistiques aidant à mieux appréhender les différentes infractions de corruption. Les pouvoirs publics malgaches ont donc décidé de s'appuyer sur l'appareil judiciaire classique - il ne s'agit pas d'une juridiction spéciale - au détriment de la création de tribunaux d'exception. Cette relative confiance répond à la nécessité, dans un État de droit, de juger des infractions de corruption en toute indépendance vis-à-vis des différents pouvoirs exécutifs ou législatifs. Madagascar s'est donc dotée d'une Chaîne Pénale Anti-Corruption qui fut remplacée par un Pôle Anti-Corruption<sup>521</sup>.

La Chaîne Pénale Anti-Corruption (CPAC) est une institution originale dans la mesure où elle était spécifiquement chargée d'apporter une réponse pénale à la problématique de la corruption. Malgré la mise en place des nouveaux Pôles Anti-Corruption, elle reste encore aujourd'hui compétente dans les chefs-lieux de province qui n'ont pas encore été dotés d'un Pôle Anti-Corruption. Il s'agit d'un détachement géographique et fonctionnel des Cours d'appel. La compétence de la CPAC sur les affaires de corruption n'est cependant pas exclusive et les autres tribunaux de la Grande île

---

<sup>521</sup> Madagascar, *Loi n° 2016-021 sur les pôles anti-corruption*, 1er juillet 2016.

conservent leur compétence. Elle est composée en son sein des éléments de la police judiciaire (police nationale et gendarmerie nationale), du Parquet, de l'Instruction, des juridictions de jugement (d'instance et d'appel).

La chaîne pénale et ses dérivés, les CPEAC<sup>522</sup>, au sein des cinq Cours d'appel de l'île étaient une expérimentation de l'État malgache. Ces structures ne sont pas compétentes sur l'ensemble du territoire national<sup>523</sup> ce qui renvoie bien des infractions de corruption devant des juridictions ordinaires. Rien n'empêche non plus un juge de se saisir d'une affaire relative à des faits de corruption. La CPAC et les CPEAC n'ont pas en principe une priorité d'instruction en dehors d'accords de collaboration avec d'autres institutions. C'est donc, en l'état actuel des choses, le règne du libre choix dans la juridiction à saisir en cas de soupçon de faits relatifs à des infractions de corruption. Cette possibilité semble s'expliquer par deux raisons principales. Tout d'abord, par la volonté de ne pas surcharger la CPAC et surtout ne pas ralentir une instruction bien souvent critiquée pour sa lenteur<sup>524</sup>. Ensuite, dans la volonté de ne pas cantonner la corruption à des juridictions spécialisées afin de mobiliser l'ensemble de la société à son encontre et plus spécifiquement encore l'institution judiciaire. Ce choix dans la saisine ne va cependant pas sans poser problème. Dans un pays où la justice est parfois considérée comme partielle et politisée, la mise en place d'une institution judiciaire bicéphale en matière de corruption risque de creuser encore plus le fossé existant entre la justice et la population. Il y aurait donc rupture du principe constitutionnel<sup>525</sup> d'égalité de tous les individus devant la loi<sup>526</sup>, caractérisé par le fait que des justiciables dans une situation identique doivent être jugés par un même tribunal, selon les mêmes règles de procédure et de fond. Avec d'un côté une institution moderne et professionnelle incarnée par la CPAC et de l'autre une institution débordée et sclérosée, Madagascar semble méconnaître ce principe non pas en théorie – car, faut-il le rappeler, la CPAC n'est qu'un détachement, une extension du tribunal de grande instance et non une juridiction d'exception - mais plutôt en pratique avec une différenciation de traitement causée par une expertise et des moyens distincts. Le

---

<sup>522</sup> Chaînes Pénales Économique et Anti-Corruption. Il s'agit du nom de la CPAC dans les Cours d'appel de province.

<sup>523</sup> Leur compétence se limite aux TPI de Fianarantsoa, de Tuléar, de Tamatave, de Mahajanga et d'Antsiranana.

<sup>524</sup> Alfred RAMANGASOAVINA, «Les Impératifs de la justice dans les pays en voie de développement », *Annales de l'Université de Madagascar - Droit*, Vol 2, 1965, pp. 1 – 30.

<sup>525</sup> Madagascar, *Constitution de la IVe République*, 11 déc. 2010, préambule.

<sup>526</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, résolution 217 A (III)*, U.N. Doc. A/RES/217(III), 12 déc. 1948, art. 10 : « Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle ».



justiciable ne se voit donc pas opposer la même justice en fonction de l'instance de jugement dont il dépend. De plus, le nombre d'affaires traitées matériellement par la CPAC étant limité, la distinction n'en devient que plus voyante avec une forme de justice d'élite réservée à des cas ou à des personnalités spécifiques. Il y aurait ainsi une justice des riches et une justice des pauvres, la justice des puissants et la justice des faibles. Malgré les faits, ce constat est à nuancer. Tout justiciable a le pouvoir de formuler un pourvoi en cassation à l'encontre d'une décision de justice le concernant sans se voir appliquer un traitement différencié. La cassation étant la même pour tous, elle garantit ainsi le principe d'égalité devant la justice puisque l'interprétation de la loi y sera identique. Néanmoins, défendre ses droits devant cette juridiction implique des moyens que peu de Malgaches possèdent. Les critiques formulées peuvent donc difficilement être ignorées et doivent être prises en compte par les futures réformes du système judiciaire. Enfin, dans une démarche comparative, il est possible d'affirmer que le modèle de CPAC, même s'il a pu générer des inégalités, fut une avancée majeure dans la lutte contre la corruption et permit d'aboutir à la mise en place actuelle progressive des nouveaux Pôles Anti-Corruption.

Malgré tout, la volonté décentralisatrice incarnée par la CPAC ne saurait occulter le caractère expérimental de cette démarche qui n'offrait qu'un palliatif aux difficultés rencontrées par l'institution judiciaire dans sa mission de répression des infractions de corruption. La CPAC a pu apparaître comme un cache-misère visant à renforcer autant que possible la confiance de la population envers une institution judiciaire bien souvent considérée comme opaque et incohérente. D'autant que dans son fonctionnement interne, une incompréhension réciproque entre le parquet, l'instruction et les magistrats du siège continue à exister malgré le regroupement technique censé la limiter. Ces divers rouages du système judiciaire malgache se renvoient la responsabilité du relatif échec de la politique répressive et des difficultés à appliquer la législation en matière de lutte contre la corruption. Les juges d'instruction, gendarmes et policiers critiquent un laxisme certain des magistrats du siège qui, parfois, ne condamnent pas des prévenus malgré des preuves évidentes d'infraction. En sens inverse, les magistrats du siège se plaignent d'une instruction viciée par un non-respect de la législation rendant les éléments à charge inutilisables au cours du procès tout en appelant à la mise en place d'une législation plus efficiente. Le parquet, lui, voit sa mission de protection des intérêts de la société non accomplie et ne peut que constater la difficile mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption dans la pratique.

La création des Pôles Anti-Corruption (PAC) dans la loi n° 2016-021 du premier juillet 2016 est censée atténuer ces diverses critiques en remplaçant à terme les CPAC dans l'ensemble de l'île. Premièrement, la couverture géographique devrait être totale une fois l'ensemble des CPAC remplacées puisque « *la compétence territoriale d'un PAC s'étend sur le ressort de la Cour d'appel où il est institué* »<sup>527</sup>. La compétence matérielle des PAC est semblable à celle des CPAC. C'est-à-dire qu'ils sont chargés « *de l'instruction, et du jugement des infractions de corruption et assimilées ainsi que de blanchiment de capitaux* »<sup>528</sup>. La principale avancée des PAC est qu'ils sont spécifiquement chargés de juger des infractions de corruption, qu'il s'agisse de petite ou de grande corruption. C'est-à-dire que les PAC jouissent d'une compétence exclusive en matière d'instruction et de jugement des infractions assimilées à des infractions de corruption ainsi que des infractions économiques et financières dans le cas où elles apparaîtraient « *d'une gravité ou complexité particulières* »<sup>529</sup>, et ce dès leur mise en place. Ainsi, les magistrats des Tribunaux de première instance et des Cours d'appel doivent se dessaisir au profit du PAC compétent dans le cas où ils aient à instruire, poursuivre ou à juger des infractions entrant dans la compétence des PAC<sup>530</sup>. Cette exclusivité laisse à penser que les infractions de corruption peuvent désormais être comprises comme des « *infractions d'exception* » en ce qu'elles ne relèveront plus à terme des tribunaux ordinaires mais d'une juridiction spécialisée. La charge de travail étant pour le moins importante – et ce d'autant plus que les PAC sont compétents pour

---

<sup>527</sup> Madagascar, *Loi n° 2016-021 sur les pôles anti-corruption*, 1er juillet 2016, art. 17.

<sup>528</sup> *Idem*, art. 18.

<sup>529</sup> *Id.*, art. 19 : « *Les PAC sont chargés de la poursuite, de l'instruction et du jugement des infractions économiques et financières prévues à l'article suivant de la présente loi, qui sont ou apparaissent d'une gravité ou complexité particulières, en raison :*

- *de la pluralité des auteurs, complices ou victimes ;*
- *ou du ressort géographique sur lequel elles s'étendent ;*
- *ou du caractère transnational de certains éléments constitutifs ;*
- *ou de l'importance des flux financiers, dont le montant est fixé par décret ;*
- *ou de la personnalité des auteurs.*

*Dès lors que la procédure revêt l'un ou plusieurs de ces critères, les juridictions non spécialisées sont tenues de se dessaisir au profit du PAC territorialement compétent.*

*Il appartient au Procureur près le PAC ou au Chef du Ministère Public auprès du PAC saisi de vérifier l'existence d'un ou plusieurs de ces critères pour valider sa saisine ».*

<sup>530</sup> *Id.*, art. 41 : « *A la date de la mise en place des PAC, les Chaînes pénales économiques et anti-corruption, les magistrats des Tribunaux de première instance et des Cours d'appel ayant à instruire, poursuivre ou à juger des infractions entrant dans la compétence des PAC sont tenus de se dessaisir, en l'état, au profit du PAC territorialement compétent.*

*Les mandats délivrés continuent à avoir effet et n'ont pas besoin d'être validés sauf si leur délai de validité est sur le point de venir à expiration en vertu des dispositions du droit commun. La prolongation se fera dans les conditions prévues par l'article 334 bis du Code de procédure pénale.*

*Les Chaînes pénales économiques et anti-corruption continueront à connaître des affaires dont elles ont été saisies jusqu'à la mise en place effective des PAC ».*

recueillir des dénonciations et des plaintes des associations ou organisations dont les statuts définissent dans leur objet la lutte contre la corruption.<sup>531</sup> -, un bilan devra être dressé dans les années à venir quant à l'effectivité et au bon fonctionnement de ces pôles.

Une autre nouveauté bienvenue est que « *les juridictions au sein des PAC sont autonomes par rapport aux juridictions de droit commun jusqu'au second degré* »<sup>532</sup>. Cette garantie d'indépendance était souhaitable compte tenu de la présence d'une corruption larvée dans les Palais de Justice de la Grande île. Autre garantie d'indépendance et d'autonomie, ils ne comprennent pas, comme cela pouvait être le cas avec la CPAC, d'éléments de la police judiciaire en leur sein. Comme toutes autres juridictions, ils comprennent un Parquet et un Siège<sup>533</sup><sup>534</sup>. Cette autonomie est renforcée par l'organisation spécifique des PAC. Si sur le plan juridictionnel, ils s'insèrent dans le dispositif judiciaire, sur le plan administratif, ils jouissent d'une autonomie financière et sont supervisés par une entité mixte spéciale : le Comité de Suivi et d'Évaluation des PAC<sup>535</sup>. De plus, le bon fonctionnement des PAC est assuré par une Direction de Coordination Nationale rattachée administrativement au ministère de la Justice et qui a comme mission « *d'élaborer et d'exécuter le budget des PAC* », « *d'assurer le soutien logistique pour le bon fonctionnement des PAC, du Comité de Recrutement et du Comité de Suivi et d'Évaluation des PAC* » et « *de centraliser les résultats quantitatifs et qualitatifs des PAC* »<sup>536</sup>. Malgré ce rattachement administratif, cette direction jouit d'une indépendance et autonomie opérationnelle et de gestion. De plus, preuve supplémentaire de cette volonté d'indépendance accordée aux PAC, « *les crédits alloués couvrent les dépenses de fonctionnement et d'équipement de la Direction et des PAC et ne peuvent être inférieurs à un montant fixé par décret* »<sup>537</sup>. Cela signifie que les PAC ne devraient point autant dépendre des crédits parfois variables d'une année sur l'autre alloués

---

<sup>531</sup> *Id.*, art. 4.

<sup>532</sup> *Id.*, art. 2.

<sup>533</sup> *Id.*, art. 5 : « *La juridiction de première instance du PAC comprend :*

- *au Parquet : le Procureur de la République près le PAC, le ou les substituts, le secrétariat ;*

- *au Siège: le Président du PAC, le doyen et les juges d'instruction, les magistrats composant la Chambre correctionnelle, la Chambre de la détention préventive, la Chambre de la saisie et confiscation des avoirs, le greffe ».*

<sup>534</sup> *Id.*, art. 6 : « *La juridiction de second degré des PAC comprend :*

- *au Parquet : le Chef du Ministère Public auprès du PAC, le ou les avocats généraux et/ou le ou les substituts généraux, le secrétariat ;*

- *au Siège : la Chambre correctionnelle et la Cour criminelle présidées par le Chef du Siège du PAC, la Chambre d'accusation, la Chambre de la saisie et confiscation des avoirs, le greffe ».*

<sup>535</sup> *Id.*, art. 31.

<sup>536</sup> *Id.*, art. 34.

<sup>537</sup> *Id.*, art. 35.

par la loi de finance comme cela peut-être le cas pour le BIANCO, qui a ainsi connu une baisse drastique de ses financements suite à la crise politique de 2009.

Une autre garantie d'indépendance de ces pôles est le mode de désignation de ses membres. Les magistrats des PAC sont ainsi nommés directement par Conseil Supérieur de la Magistrature à partir d'une liste de trois candidats par poste sélectionnée par un Comité de Recrutement désigné par le Comité de Suivi et d'Évaluation et le Conseil Supérieur de la Magistrature<sup>538</sup>. Un bémol peut toutefois être apporté à cette forte indépendance de façade compte tenu du rôle important joué par le Comité de Suivi et d'Évaluation des PAC, qui désigne les membres du Comité de Recrutement. Or, ce Comité de Suivi et d'Évaluation des PAC est composé « *du Ministre de la Justice, du Président du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI), du Directeur général du BIANCO, du Directeur général du SAMIFIN, et d'un représentant d'une organisation de la société civile en charge de la lutte contre la corruption* »<sup>539</sup>. C'est-à-dire de l'ensemble des dirigeants des autres institutions chargées de lutter contre la corruption. Ce qui n'est pas sans créer le risque d'un contrôle des PAC par ces derniers.

Enfin, compte tenu de la nature des infractions dont les membres des PAC vont avoir à se saisir, la question de leur intégrité revêt un caractère primordial. Outre les classiques enquêtes de moralité lors du processus de recrutement, l'État malgache a souhaité limiter autant que possible les tentations corruptrices. Ainsi, les membres des PAC dérogent à la grille salariale classique des agents de la fonction publique en bénéficiant d'une « *indemnité de sujétion spécifique, liée à leur spécialisation anti-corruption* »<sup>540</sup>. L'idée est qu'un meilleur salaire permettra aux membres des PAC de résister aux sirènes corruptrices. Cette politique fait sens compte tenu des liens étroits entre faiblesse du salaire et corruption. Et si cette indemnité de sujétion spécifique n'est pas en mesure à elle seule de garantir une parfaite intégrité, elle permet néanmoins de s'affranchir en partie d'une corruption de survie et de subsistance.

---

<sup>538</sup> *Id.*, art. 25 et 40.

<sup>539</sup> *Id.*, art. 39.

<sup>540</sup> *Id.*, art. 33.

## Paragraphe 2 : Le rôle premier de l'institution judiciaire dans la lutte contre la corruption et ses défaillances.

La dynamique du développement de la corruption pourrait se résumer à un cercle vicieux : se déployant en raison des défaillances multiples du droit comme de l'appareil étatique, elle provoque une accentuation de cette faillite qui à son tour ouvre la porte à de nouvelles expressions de la corruption. C'est ainsi que la structure même de l'État et des institutions qui la composent peuvent être corrompues par leurs propres membres en même temps que leur organisation devient officieusement propice au développement de leur opacité. Nulle autre institution que l'institution judiciaire ne révèle mieux ce fonctionnement même si le déni du droit n'est pas son exclusivité, des défaillances d'autres structures étatiques importantes rendant les réformes de l'État inopérantes. Mais le monopole de la Justice dans l'approche punitive de la corruption en fait le maillon à la fois final et principal des politiques de lutte contre la corruption. Son échec signifierait le règne de l'impunité et la fin de l'État de droit.

### A : L'institution judiciaire ou la faillite des systèmes anticorruption.

Pendant longtemps, les rapports entre la corruption et la justice n'ont été abordés que sous un angle purement normatif. Le rôle de l'institution judiciaire se limitait à sanctionner une infraction de corruption donnée. L'éventualité d'une corruption interne de l'appareil judiciaire était alors considérée comme une donnée négligeable : les Constitutions modernes n'immunisent-elle pas la justice de telles turpitudes en garantissant l'indépendance du juge?<sup>541</sup> Les faits démontrent hélas qu'à Madagascar, l'institution judiciaire est aussi sensible que les autres aux dérives corruptrices et que la seule analyse normative est insuffisante pour dépeindre la situation. La défaillance de la justice pose en outre des problèmes structurels de par l'importance de son rôle dans le *fihavanana*<sup>542</sup> malgache et dans l'instauration d'un État de droit. Plus qu'ailleurs, la possible corruption de la justice est un camouflet terrible aux aspirations de recul de la corruption, l'institution judiciaire étant la

---

<sup>541</sup> Madagascar, *Constitution de la IVe République*, 11 déc. 2010, art. 13, 106 – 113.

<sup>542</sup> Didier GALIBERT, *Les gens de pouvoir à Madagascar – État postcolonial, légitimités et territoire (1956-2002)*, Karthala – CRESOI, 2009, p.17 : « L'institution cléricale du social se présente comme un humanisme organisé autour de l'idée-valeur du *fihavanana*, considérée comme le principe de base de toute vie collective à Madagascar, au point de constituer le référent idéologique de l'État-nation » ; Voir Paul OTTINO, *Les champs de l'ancestralité à Madagascar. Parenté, alliance et patrimoine*, Karthala/Orstom, 1998, p. 17.

pierre angulaire des politiques de lutte contre la corruption dont elle est le chaînon final. Les manquements de la justice ont des conséquences dramatiques sur la société malgache car ils mettent au grand jour l'impunité dont jouissent en permanence les auteurs d'infractions de corruption.

### **1 : Le rôle de la justice dans l'effectivité de la lutte contre la corruption.**

L'importance du rôle de la justice dans la lutte contre la corruption n'est plus à démontrer. D'une part car elle constitue le chaînon final de la politique de lutte contre la corruption en sanctionnant des infractions de corruption. Et d'autre part car elle permet de faire prévaloir le droit et l'État de droit qui sont des notions antagonistes à celle de corruption. Il faut ici comprendre la justice au sens juridique du terme plus que philosophique et la considérer comme l'ensemble du système judiciaire dans sa fonction, son organisation et sa structure plutôt que comme un objectif moral à atteindre ou une lutte contre l'injuste, c'est-à-dire ce qui n'est pas juste. Ce sens philosophique de la justice est en outre difficile à définir tant ce qui est juste peut varier selon des considérations subjectives. L'acceptation de Jean-Jacques Rousseau de la justice comme contrat social semble être bien plus proche de la conception juridique en ce qu'elle permet l'existence d'une société contractuelle déléguant à l'État la fonction de rendre justice et rejetant la pratique de la justice privée. L'institution judiciaire est si bien la forme moderne du contrat social qu'elle tend aujourd'hui à être synonyme de justice dans un État de droit lequel suppose l'application effective des règles de droit et une soumission de l'État à ces dernières et donc aux décisions d'une institution judiciaire forcément indépendante et autonome.

L'institution judiciaire est considérée à juste titre comme un des piliers essentiels du Système national d'intégrité<sup>543</sup>. Cette dénomination semble pourtant sous-estimer son importance tant l'institution judiciaire constitue la véritable pierre angulaire du système anti-corruption. Si le Système national d'intégrité peut compenser des défaillances de certains de ses piliers comme la société civile ou les médias, cela ne peut l'être en cas de dysfonctionnement de la justice car ses fonctions sont multiples. La première de ses fonctions est la sanction de la violation de la norme et ce faisant lui donner corps. À ce

---

<sup>543</sup> Comité pour la sauvegarde de l'intégrité, *Rapport annuel 2014*, p. 7.

propos, Hans Kelsen considère la norme juridique comme avant tout une contrainte<sup>544</sup> qui permet de distinguer le droit des autres interdits normatifs. L'existence d'un État de droit, qui est la seule organisation capable de s'opposer efficacement à la corruption, suppose non seulement l'existence de sanctions mais aussi leur application. C'est ici que réside la seconde fonction de la justice qui est d'appliquer le droit, de dire le droit. Cela est d'autant plus important que la coutume occupe encore aujourd'hui une place très importante dans la société malgache et, à défaut d'une codification, tend à entrer en conflit avec le droit écrit positif. L'institution judiciaire fait ainsi prévaloir le droit sur toute autre considération et structure un ordre juridique cohérent propice à une sécurité juridique vectrice de pratique intègre. La méconnaissance du droit ou la présence d'une législation mouvante favorise l'apparition de pratiques corruptrices qui présentent l'avantage d'assurer une forme de stabilité de la règle bien qu'elle soit officieuse. Une troisième fonction de l'institution judiciaire réside dans le pouvoir de dissuasion que constitue son engrenage administratif dans lequel il est souvent préférable de ne pas y mettre un pied. La crainte d'avoir affaire à la justice et d'encourir une sanction peut rendre moins attrayante la corruption aux yeux de ses possibles auteurs. Cette fonction dissuasive a cependant un effet pervers car si elle dissuade les futurs coupables, elle peut aussi dissuader les victimes de saisir l'institution judiciaire. Enfin, la justice a aussi une fonction de régulation et de stabilité sociale. Elle va assurer « *le respect des lois et règles de l'organisation sociale et politique d'un pays* »<sup>545</sup>. Le droit en lui-même peut être défini comme une activité sociale<sup>546</sup>. En se substituant à la justice privée, l'institution judiciaire se débarrasse des oripeaux de la vengeance et ne rend des jugements que dans un objectif de recherche de l'intérêt général. Elle va structurer une société contractuelle en étant une des représentations du monopole de la violence légitime cher à Max Weber.

Ces différentes fonctions de la justice concourent toutes à combattre le phénomène de la corruption d'abord en permettant une application effective du droit qui, comme abordé à de nombreuses reprises, est une des armes les plus efficaces pour vaincre le fait corruptif, lequel ne se développe jamais mieux qu'en l'absence de règles et dans l'arbitraire ; ensuite en conférant à la sanction le pouvoir de donner corps à la norme et ainsi provoquer un effet dissuasif en vertu de la théorie des jeux selon laquelle les auteurs d'actes de corruption

---

<sup>544</sup> Hans KELSEN, *Reine Rechtslehre*, éd. Deuticke, 1934, p. 25.

<sup>545</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Combattre la corruption : enjeux et perspectives*, Khartala, 2002, p. 154.

<sup>546</sup> Voir Thierry DELPEUCH, Laurence DUMOULIN, Claire DE GALEMBERT, *Sociologie du droit et de la justice*, Armand Colin, 2014.

auraient bien plus à perdre qu'à gagner dans l'opération. Enfin, parce que c'est en étant régulée et stable socialement qu'une société est en capacité de respecter les règles édictées par l'État et de faire passer l'intérêt général avant les intérêts particuliers. En désamorçant les tensions inhérentes à chaque groupement humain, l'institution judiciaire concourt pleinement à l'instauration d'une société pacifiée. Bien que cette dernière ne soit pas une garantie contre la présence d'une corruption dramatique, force est de constater que la corruption se développera bien plus facilement dans des sociétés aux grosses de tensions communautaires et aux bases étatiques bancales.

Parler de pierre angulaire du système anticorruption à propos de l'institution judiciaire à Madagascar pourrait paraître un peu démesuré en raison de l'occultation du rôle tout aussi important de l'éducation dans l'endigement du fait corruptif. Il ne faut cependant pas oublier qu'étymologiquement, le mot « juge » est dérivé du latin « *judex* » et « *jus* » et peut signifier celui qui montre. Le rôle du juge et par extension de la justice est subséquemment aussi de montrer pour éduquer les populations. L'institution judiciaire est hautement synchrétique en associant le diptyque des politiques de lutte contre la corruption : éducation et sanction. La lutte contre la corruption repose donc sur ces deux aspects, l'un répressif, l'autre éducatif, l'institution judiciaire étant en mesure de répondre à elle seule à ces deux impératifs de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption. La publicité faite autour des condamnations prononcées à l'encontre des faits de corruption métamorphose une règle de droit évanescence en l'exemple concret de ce qu'il est possible de faire ou ne pas faire. Cet aspect éducatif de la justice est d'autant plus valable dans une société malgache qui tend à donner un poids plus important aux *fady*<sup>547</sup> et à la coutume traditionnelle qu'aux normes écrites et codifiées. L'introduction d'une sanction concourt à réaffirmer la primauté du droit et à ancrer l'impératif de probité dans la conscience collective alors que les lois anticorruption ne sont apparues que depuis une dizaine d'années et peinent à être assimilées par les Malgaches malgré des chiffres encourageants<sup>548</sup>.

Ce rôle très important de l'institution judiciaire dans la lutte contre la corruption à Madagascar est démontré par l'analyse de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption

---

<sup>547</sup> Il s'agit d'interdits ou de tabous généralement de portée locale. Les *fady* sont des règles sociales qui renvoient au sacré. Ils sont encore très respectés et structurent la vie sociale. Transgresser un *fady* peut avoir des conséquences graves pour l'auteur de l'infraction (préjudice physique, moral ou matériel).

<sup>548</sup> Près de 70% des ménages avaient en 2006, soit 2 ans après les premières lois anticorruption, connaissance de l'existence d'une législation spécifique à la lutte contre la corruption. Ce chiffre s'élève à près de 90% en ce qui concerne le secteur public ; Casals & Associates, *Evaluation de la lutte contre la corruption à Madagascar, Rapport final – Résultat d'analyse – Enquêtes nationales sur la corruption*, 2006.



qui en a fait le dernier chaînon de la réponse anti-corruption. Si le Bureau Indépendant Anti-Corruption a pour mission principale d'éduquer la population sur la nécessité de lutter contre la corruption, de recueillir des doléances et d'investiguer sur les allégations de corruption les plus crédibles, il ne possède pas légalement le pouvoir d'aller au-delà d'une simple enquête préliminaire ni de juger des infractions de corruption. À défaut d'une juridiction spéciale, c'est à l'institution judiciaire qu'est dévolu de condamner les infractions de corruption et ainsi finaliser le volet répressif de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption. Si elle est aidée par les enquêtes du BIANCO, l'institution judiciaire est légalement la seule en mesure de procéder à la condamnation des cas qui lui sont transmis. Cela veut dire que sans saisine de la justice, l'aspect répressif des politiques de lutte contre la corruption n'existerait pas. Cela procure une importance capitale à l'institution judiciaire mais génère en contrepartie une grande responsabilité : les résultats des politiques publiques de lutte contre la corruption dépendent ainsi essentiellement du travail de l'institution judiciaire et les efforts de l'État malgache ne seront appréciés qu'en fonction de la capacité de l'institution judiciaire à condamner les auteurs d'infraction de corruption<sup>549</sup>.

Outre son rôle pratique prépondérant dans la Stratégie nationale de lutte contre la corruption, l'institution judiciaire est à la pointe du combat contre la corruption en ce qu'elle personnalise et rend concrets les principes fondamentaux d'égalité consubstantiels de l'État de droit. Cela signifie aussi le respect de la hiérarchie des normes, de la soumission nécessaire de l'administration au droit ainsi que de l'égalité de traitement de toutes les personnes juridiques<sup>550</sup>. Le préambule de la Constitution de la IV<sup>ème</sup> République malgache met en avant ces principes et considère que le développement et l'épanouissement des Malgaches sont conditionnés entre autres par « *l'instauration d'un État de droit en vertu duquel les gouvernants et les gouvernés sont soumis aux mêmes normes juridiques, sous le contrôle d'une Justice indépendante* »<sup>551</sup> et par « *l'élimination de toutes les formes d'injustice, de corruption, d'inégalité et de discrimination* »<sup>552</sup>. L'institution judiciaire apparaît comme le médium adéquat pour faire respecter ces principes qui s'opposent dans leur esprit aux pratiques corruptrices. Ces dernières visent à rendre inopérantes la hiérarchie

---

<sup>549</sup> La condamnation judiciaire des auteurs d'actes de corruption concourt directement à faire baisser le sentiment de corruption de la population malgache. Au contraire, le sentiment d'impunité aura l'effet contraire. Le bon fonctionnement de l'institution judiciaire serait donc en mesure d'influer sur le classement de la corruption effectué par l'organisation non gouvernementale Transparency International chaque année.

<sup>550</sup> Madagascar, *Constitution de la IV<sup>e</sup> République*, 11 déc. 2010, art. 13 : « *La loi assure à tous le droit de se faire rendre justice, et l'insuffisance des ressources ne saurait y faire obstacle* ».

<sup>551</sup> Madagascar, *Constitution de la IV<sup>e</sup> République*, 11 déc. 2010, préambule.

<sup>552</sup> *Idem*.

des normes et l'application du droit afin de contourner les règles établies et obtenir un avantage. De la même façon, l'égal traitement de tous s'oppose à la recherche d'un avantage indu qui hiérarchise les individus selon leur pouvoir ou leur richesse. Car si la corruption peut présenter des petits avantages d'usage pour les plus pauvres, elle permet surtout aux plus puissants et aux plus riches de s'affranchir des normes et de garder ainsi la main mise sur des secteurs stratégiques, la corruption en Afrique et à Madagascar étant une question de survie à la fois économique et politique<sup>553</sup>. Et si le traitement réservé au président de la République, uniquement justiciable devant la Haute Cour de Justice, minorise quelque peu ce propos<sup>554</sup>, l'esprit de la Constitution vise toutefois plus à protéger la fonction que l'homme en le soustrayant - temporairement - aux mécanismes juridictionnels classiques.

Il n'y a rien de mieux, pour constater l'importance de l'institution judiciaire, que d'imaginer les conséquences de son absence : l'arbitraire règnerait et la corruption n'aurait même pas à s'opposer au droit puisqu'elle serait devenue la règle applicable. Certes, il subsisterait une forme traditionnelle de justice mais différente selon les diverses coutumes ce qui mettrait de fait fin au principe d'égalité. L'État de droit aurait de fait disparu. L'institution judiciaire, qui est un moyen de mettre fin à l'impunité dans le respect du droit, limite ainsi les risques de tensions sociales inhérentes à un maintien de situations injustes. Par là même, elle concourt à la réussite de la transition démocratique qui s'escrime à transformer une vie politique rythmée par des crises extraconstitutionnelles et juridiques en une vie politique apaisée faisant de l'alternance démocratique sa norme. Le lien entre période de crises politiques et augmentation de la corruption n'est pas difficile à démontrer tant l'indice de la corruption à Madagascar s'est effondré après chaque bouleversement. Le lien de causalité n'est pas plus difficile à établir car la plupart des conséquences politiques, économiques et juridiques des périodes de transition - c'est-à-dire baisse du pouvoir d'achat, nominations administratives multiples et mise en place d'un régime juridique d'exception - sont génératrices de pratiques corruptrices.

---

<sup>553</sup> Giorgio BLUNDO, Jean-François MÉDARD, « La corruption en Afrique francophone », *Combattre la corruption : enjeux et perspectives*, Djillali HADJADI (dir.), Khartala, 2002, p. 11.

<sup>554</sup> Madagascar, *Constitution de la IV<sup>e</sup> République*, 11 déc. 2010, art. 131 : « Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis liés à l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison, de violation grave, ou de violations répétées de la Constitution, de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat.

*Il ne peut être mis en accusation que par l'Assemblée Nationale au scrutin public et à la majorité des deux tiers de ses membres.*

*Il est justiciable devant la Haute Cour de Justice. La mise en accusation peut aboutir à la déchéance de son mandat ».*

D'un point de vue matériel, nul doute n'existe quant à ce que la justice soit considérée comme un service public. Elle est même un service public régalién car « *elle fait partie des missions traditionnelles que l'État doit assurer [...] et est à cet égard un service public constitutionnel, c'est-à-dire indéléguable, notamment à une personne privée* »<sup>555</sup>. Parce qu'éradiquer la corruption du pays peut être considéré d'utilité publique et compte tenu du rôle de l'institution judiciaire dans la lutte contre la corruption, il est possible d'affirmer que la justice serait tout autant un service public de lutte contre la corruption. Rien ne s'oppose alors à ce que les règles de fonctionnement des services publics classiques lui soient applicables. La première de ces règles, la continuité, implique « *un fonctionnement régulier du service public sans autre interruption que celle prévue dans les textes* »<sup>556</sup> et induit la notion de permanence. Or ce qui pourrait être évident à l'égard d'un service public classique l'est moins en ce qui concerne celui de la justice compte tenu de son importance. Dire que la lutte contre la corruption est un combat permanent n'est pas qu'une figure de style appréciée du discours politique mais une réalité qui ne peut se comprendre qu'au regard de l'importance d'assurer un service continu de la justice nonobstant le débat classique entre droit de grève et continuité des services publics pourtant tranché par la Constitution<sup>557</sup>. Un autre principe est celui de la mutabilité qui dispose que, pour répondre aux besoins du service, l'organisation de l'institution judiciaire peut être amenée à évoluer sans que les agents publics ni les usagers puissent s'y opposer. Ce point est très important car il va permettre, en théorie, d'adapter le service public de la justice au nouvel impératif de lutte contre la corruption, sans que des résistances internes ne puissent y faire obstacle, en faisant primer l'intérêt général qui ne peut être autre que celui de lutter le plus efficacement possible contre la corruption. La pratique est plus complexe car ce principe de mutabilité peut entrer en conflit avec celui d'indépendance qui est, concernant la problématique de la corruption, le principe le plus sacré de l'institution judiciaire. De plus, le caractère spécifique du service public de la justice lui confère certains principes de fonctionnement propres parmi lesquels celui de la hiérarchie qui suppose une subordination de ses agents. Cette mutabilité ne s'étend toutefois pas à la décision du juge ce qui préserve en théorie son indépendance. Il s'agit alors essentiellement d'un principe d'organisation de la structure juridictionnelle. Un troisième principe directeur du service public de la justice après la permanence et la

---

<sup>555</sup> Fabrice HOURQUEBIE, « Quelques observations sur le fonctionnement du service public de la justice », *Quel service public de la justice en Afrique francophone?*, Fabrice HOURQUEBIE (dir.), Primento, 2013.

<sup>556</sup> *Idem*.

<sup>557</sup> Madagascar, *Constitution de la IV<sup>e</sup> République*, 11 déc. 2010, art. 33 : « *Le droit de grève est reconnu sans qu'il puisse être porté préjudice à la continuité du service public ni aux intérêts fondamentaux de la Nation* ».

mutabilité est celui de la gratuité. La Constitution de la IV<sup>ème</sup> République reconnaît ce principe en décrétant que « *la loi assure à tous le droit de se faire rendre justice, et l'insuffisance des ressources ne saurait y faire obstacle* »<sup>558</sup>. Ce principe de gratuité qui fait figure d'exception parmi les services publics est à associer à celui d'égalité car il permet un égal accès à la justice. Cela signifie, en raison des liens de causalité, un meilleur combat contre la corruption en permettant à quiconque de dénoncer et faire condamner des actes de corruption. Déferer un plus grand nombre d'affaires devant la juridiction compétente, c'est, par voie de conséquence, moins d'impunité pour les corrupteurs et les corrompus. La gratuité, au-delà d'un simple principe, a des vertus incitatrices en abolissant l'obstacle du coût. Mais ce dernier point est à minorer car la gratuité concerne seulement la fonction de rendre justice, et pas les autres frais du procès<sup>559</sup>, comme par exemple les honoraires des avocats et autres professionnels de justice (huissiers de justice, commissaires-priseurs, experts judiciaires etc.) dont le coût élevé peut parfois dissuader les populations les plus démunies de saisir l'institution judiciaire. C'est pourquoi, l'État malgache a instauré depuis quelques années un système d'aide juridictionnelle censé couvrir les frais de justice des individus les plus précaires. Le décret 2009-970 du 14 juillet 2009, portant réglementation de l'assistance judiciaire prévoit l'octroi de cette aide « *lorsque à raison de l'insuffisance de leurs ressources, ces personnes, établissements et associations se trouvent dans l'impossibilité d'exercer leurs droits en justice, soit en demandant soit en défendant* »<sup>560</sup>. De même, l'article 31 du décret dispose que « *dans le cadre de la procédure d'assistance judiciaire, tous frais engagés par les magistrats, greffiers, avocats, auxiliaires de justice, experts et autres intervenants sont payés sur la caisse du Trésor Public conformément aux dispositions du Code Général des Impôts et du Décret portant sur les Frais de Justice Pénale et Assimilés* »<sup>561</sup>. Les dénonciations et les condamnations des infractions de corruption ne pourront qu'être facilitées par cette base textuelle.

La mission de l'institution judiciaire ainsi que son rôle dans la Stratégie nationale de lutte contre la corruption supposent le respect de sa plus stricte indépendance à l'égard des autres pouvoirs mais surtout des tentations corruptrices annexes. Sans indépendance,

---

<sup>558</sup> *Idem*, art. 13.

<sup>559</sup> Agence Intergouvernementale de la Francophonie, *Justice et État de droit dans les pays francophones - Bilan et perspectives après la 3e Conférence des Ministres de la Justice des pays ayant le français en partage*, 2011, p. 8.

<sup>560</sup> Madagascar, *Décret n° 2009 – 970 portant réglementation de l'assistance judiciaire*, 14 juillet 2009, art. 1.

<sup>561</sup> *Idem*, art. 31.

l'institution ne pourra déceintement pas remplir son office et sera soumise au règne de l'arbitraire.

Premièrement, l'existence d'un État de droit avec un fonctionnement démocratique de l'État et par conséquent une lutte contre la corruption efficace ne peut s'exonérer d'une séparation des différents pouvoirs organisée autour de la notion d'indépendance. Une justice impartiale, intègre et indépendante nécessite une reconnaissance juridique que le Constituant malgache n'a pas occultée : affirmée dans le texte fondamental<sup>562</sup>, l'indépendance est un principe à valeur constitutionnelle. Au-delà du simple texte, l'indépendance de la justice ne sera souvent appréciée qu'au regard de ses rapports avec les pouvoirs législatif et exécutif<sup>563</sup>. Les particularismes du constitutionnalisme malgache mais surtout le poids important occupé par le pouvoir exécutif expliquent pourquoi il ne sera dans la plupart des cas que question des rapports entre les pouvoirs exécutif et judiciaire pour juger de la réalité de l'indépendance de la justice. Le cas du juge constitutionnel, gardien de la norme fondamentale, est à cet égard préoccupant car sa nomination est en majorité politique<sup>564</sup> et laisse la porte ouverte à un contrôle de son activité par les autres pouvoirs, volontairement ou pas, par redevabilité. L'indépendance des juges ordinaires semble en théorie bien mieux protégée et rassure sur l'effectivité d'une justice indépendante dans le pays car si le juge constitutionnel a un rôle très important en tant que gardien de la Constitution notamment de par sa fonction d'exemplarité, il n'est que très rarement amené à trancher sur des affaires de corruption hors contentieux électoral. La lutte pratique contre la corruption du point de vue répressif va par contre concerner pleinement le juge ordinaire. À condition que ce dernier soit en mesure de résister aux sirènes corruptrices et à l'influence directe ou indirecte que ne manqueront pas d'exercer sur lui les pouvoirs législatif et surtout exécutif. Mais la Constitution malgache lui assure en partie les moyens de son indépendance en disposant que les magistrats du siège « *ne peuvent, en aucune manière, être inquiétés dans l'exercice de leurs fonctions* »<sup>565</sup> « *hors les cas prévus par la loi et sous réserve du pouvoir*

---

<sup>562</sup> Madagascar, *Constitution de la IVe République*, 11 déc. 2010, préambule et art. 107, 108.

<sup>563</sup> Martin BLEOU, « Quel service public de la justice en Afrique francophone ? Constat, interrogation et suggestions, *Quel service public de la justice en Afrique francophone?*, Fabrice HOURQUEBIE (dir.), Primento, 2013, p. 13.

<sup>564</sup> Madagascar, *Constitution de la IVe République*, 11 déc. 2010, art. 114 : « *La Haute Cour Constitutionnelle comprend neuf membres. Leur mandat est de sept (7) ans non renouvelable.*

*Trois des membres sont nommés par le Président de la République, deux sont élus par l'Assemblée nationale, deux par le Sénat, deux sont élus par le Conseil supérieur de la Magistrature.*

*Le Président de la Haute Cour Constitutionnelle est élu par et parmi les membres de ladite Cour ».*

<sup>565</sup> *Idem*, art. 108.

*disciplinaire* »<sup>566</sup>. De plus ils « *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* »<sup>567</sup>. Les magistrats du ministère public ne sont pas en reste et bien que soumis à la subordination hiérarchique, « *ils agissent selon leur intime conviction et conformément à la loi* »<sup>568</sup>. Il est prévu que solliciter un magistrat dans le but d'accomplir des actes illégaux expose les solliciteurs à des sanctions, le trafic d'influence étant censé pâtir de ces dispositions. Enfin, plus généralement, il existe des incompatibilités de fonction notamment concernant les activités rémunérées hors enseignement, les activités au sein des partis politiques et l'exercice d'un mandat électif. La neutralité politique est la norme.

Deuxièmement, si l'indépendance vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif semble en théorie assurée par la Constitution et par les grands principes régissant l'institution judiciaire, un autre type de corruption de la justice bien plus pernicieux a été longtemps occulté. La dépendance du juge ne saurait en effet se résumer aux seules pressions exercées légalement par les autres pouvoirs car ce « *faisant, l'on perd de vue la dépendance du juge à l'égard du pouvoir financier* »<sup>569</sup>. C'est-à-dire une possible corruption non pas de l'institution mais de l'homme ou de la femme dont la fonction est de dire le droit. L'indépendance de la justice doit donc aussi « *absolument rimer avec l'intégrité des juges, c'est-à-dire son affranchissement des contraintes extérieures sans lien avec le strict examen du droit* »<sup>570</sup>. L'intégrité du juge est un point central de la lutte contre la corruption car comment sanctionner la corruption lorsque l'agent en charge de la combattre est lui-même corrompu ? L'application du droit ne dépendrait plus alors du droit en vigueur ni de l'interprétation du juge mais de critères extérieurs comme l'exercice de pressions et la mobilisation de ressources. Ce point focalise aujourd'hui la majorité des critiques à l'encontre de l'institution judiciaire, qui doit assurer non seulement l'intégrité des magistrats mais aussi celle de l'ensemble des auxiliaires de justice dont le rôle n'est pas négligeable dans le fonctionnement du service public de la justice.

---

<sup>566</sup> La précédente Constitution de la troisième République nous apprenait quels pouvaient être les motifs engageant la responsabilité des magistrats. Il s'agissait des cas de fautes ou d'incompétence notoire constatée par le Conseil Supérieur de la Magistrature.

<sup>567</sup> Madagascar, *Constitution de la IVe République*, 11 déc. 2010, art. 109.

<sup>568</sup> *Idem*, art. 110.

<sup>569</sup> Martin BLEOU, *op. cit.*, p. 13.

<sup>570</sup> *Discours du Bâtonnier Hubert Raharison lors des premières assises nationales du barreau de Madagascar sur la crédibilité de la justice par les avocats pour un État de droit efficient*, Antananarivo, 27 – 29 août 2014.

Enfin, cette recherche d'indépendance de la justice et d'intégrité du juge est victime d'un paradoxe fâcheux qui démontre, une fois n'est pas coutume, que la problématique de la corruption est complexe. Parce que plusieurs garde-fous ont été instaurés dans le but d'assurer une séparation effective entre les pouvoirs judiciaire, exécutif et législatif, le juge, agent essentiel de l'institution judiciaire tend à se voir nier une quelconque responsabilité liée à son pouvoir. Or, dans une structure démocratique respectueuse d'une séparation souple des pouvoirs, tout pouvoir doit être contrebalancé par des mesures de contrôle<sup>571</sup>. L'exécutif peut se voir censuré par le législatif, lequel peut se voir dissoudre en retour. Toutefois, en ce qui concerne le pouvoir judiciaire, le seul contrôle pertinent de son activité est l'autorité hiérarchique du gouvernement. Découle alors de cette indépendance une conséquence perverse faisant du statut du magistrat un rempart qui lui assure une *quasi*-impunité en cas de manquement à l'intégrité. La recherche d'une indépendance trop importante peut alors être source de corruption permettant une déresponsabilisation du magistrat. Le bâtonnier Hubert Raharison considère à ce propos qu'il est de la responsabilité individuelle des juges, en tant qu'hommes, de respecter l'éthique associée à l'indépendance de la justice. Il déclare même que « *la mise en place d'un système étatique prévoyant expressément l'indépendance de la justice sera une coquille vide si ceux qui sont appelés à rendre la justice ne sont pas convaincus de l'absolue nécessité de leur autonomie personnelle* »<sup>572</sup>. Au-delà du droit, la lutte contre la corruption ferait donc aussi appel à une morale guidant les hommes et femmes associés à cette politique publique. La démonstration est alors faite que si le droit est un outil, certes essentiel, de lutte contre la corruption, il ne peut à lui seul résoudre la problématique corruptrice. Le risque de voir les outils de contrôle victimes à leur tour de la corruption n'est pas négligeable et fait peser une véritable épée de Damoclès sur le système anticorruption étatique. La citation de Juvénal - « *Quis custodiet ipsos custodes?* » traduit par « mais qui surveille les gardiens ? »<sup>573</sup> - n'a jamais été autant d'actualité.

---

<sup>571</sup> Fabrice HOURQUEBIE, « Quelques observations sur le fonctionnement du service public de la justice », *Quel service public de la justice en Afrique francophone?*, Fabrice HOURQUEBIE (dir.), Primento, 2013, p. 24.

<sup>572</sup> *Discours du Bâtonnier Hubert Raharison, op. cit.*

<sup>573</sup> Louis Vincent RAOUL, *Les trois satiriques Latin*, Tome 1, Wouters, 1842, p. 137.

## **2 : Les défaillances de l'institution judiciaire : analyse du mythe de la corruption de la justice.**

Compte tenu de l'importance de l'institution judiciaire dans le combat contre la corruption, le moindre de ses dysfonctionnements peut avoir des conséquences graves au point de ternir non seulement le bilan des politiques publiques de lutte contre la corruption, mais aussi, de manière plus globale, l'effectivité de l'État de droit dans le pays. Le manque d'indépendance, le manque de moyens techniques et financiers, le manque d'éthique, d'intégrité et de neutralité peuvent tour à tour aider à comprendre l'origine des dysfonctionnements de la justice à Madagascar. En ce qui concerne la corruption, la question de savoir si elle est à l'origine des dysfonctionnements ou n'en est qu'une conséquence ne revêt pas une importance fondamentale dans la mesure où de par sa nature polymorphe, la corruption est un paradoxe réversible. Au mieux sera-t-il possible de distinguer des dysfonctionnements directement liés à la présence d'infractions de corruption d'autres qui, bien que pouvant être associés à des dérives corruptrices, n'en sont pas intrinsèquement dépendants. L'institution judiciaire peut ainsi être traversée par des crises extérieures à la mécanique corruptrice. Mais avant de mener plus loin une analyse quant aux causes et conséquences des manquements de l'institution judiciaire, il convient en premier lieu de déterminer la réalité de l'intrusion de la corruption dans les palais de justice.

Il est très difficile de quantifier le taux de corruption d'une institution et l'institution judiciaire ne déroge pas à la règle. Une des caractéristiques de la corruption étant de se complaire dans l'occulte quand elle n'en est pas à l'origine même. Il est difficile de compter sur des statistiques de l'institution judiciaire pour relever le nombre de cas de corruption en son sein car les infractions de corruption ont justement pour objectif de soustraire leurs auteurs d'une application à leur cas des règles de droit. En conséquence, un faible nombre de condamnations de magistrats ou d'auxiliaires de justice pour des faits de corruption dans l'exercice de leurs fonctions pourrait tout aussi bien démontrer la présence d'un très fort taux de corruption de l'institution. De même les analyses de faits observables comme le nombre de plaintes de corruption ou de condamnations pour motif d'infractions assimilées à de la corruption ne peuvent être considérées comme des indicateurs fiables et absolus des niveaux de corruption. En revanche, ces éléments permettent d'évaluer le niveau d'efficacité des procureurs et des tribunaux. À défaut de données objectives basées sur des éléments tangibles, les seules sources disponibles sont essentiellement subjectives et se rapportent à



des enquêtes de nature sociologique<sup>574</sup> basées sur des sondages et entretiens menés auprès des professionnels et des usagers de ce service public. Une enquête menée en 2006 par Casals & Associates, Inc.<sup>575</sup> pour le compte du Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption la corruption à Madagascar s'attarde particulièrement sur le cas de la justice. Cette étude montre qu'avec la gendarmerie, la justice fait partie, pour les ménages et les agents de l'État, des domaines les plus corrompus. Moins de 30% des Malgaches les jugent honnêtes<sup>576</sup>. Elle estime par ailleurs à 30% le nombre d'usagers du service public de la justice ayant été victimes d'une sollicitation de pots-de-vin. La décision judiciaire souffre de la même défiance puisque 60% des ménages et 48% des agents de l'État estiment fréquents<sup>577</sup> les pots-de-vin pour l'influencer et l'orienter à l'avantage du corrupteur. À ce propos, les ménages considèrent, à près de 73%, que la cherté des pots de vins constitue un obstacle important au recours aux tribunaux. Ce sentiment est corroboré par le montant moyen des pots de vins payés par les ménages pour accéder à la justice<sup>578</sup> qui s'élève à 416 659 Ariary<sup>579</sup> et dépasse très largement le montant moyen des autres secteurs publics<sup>580</sup>. Les ménages et les agents de l'État considèrent aussi que l'influence de la corruption sur les décisions des tribunaux (respectivement 73% et 69%) et des procédures trop compliquées (65% et 70%)<sup>581</sup> font obstacle à la saisine de la justice. Enfin, la confiance de la population en la justice est tellement érodée que seuls 16% des ménages et des agents de l'État considèrent que signaler une infraction de corruption va produire un résultat<sup>582</sup>. Autre étude allant dans le même sens : le Centre d'Assistance Juridique et d'Action Citoyenne (CAJAC) de Transparency International – Initiative Madagascar a mis en avant entre août 2010 et août 2014 des statistiques dans lesquelles le secteur de la justice, avec 16% du total des plaintes<sup>583</sup>, arrive en seconde position dans les dénonciations d'infractions de corruption. Le rapport de Transparency International – Initiative Madagascar sur la corruption dans les services

---

<sup>574</sup> L'organisation non gouvernementale Transparency International dresse chaque année un classement des États en fonction de la perception de la corruption dans le secteur public. Sont pris en compte des évaluations et des sondages.

<sup>575</sup> Casals & Associates, *Evaluation de la lutte contre la corruption à Madagascar, Rapport final – Résultat d'analyse – Enquêtes nationales sur la corruption*, 1996.

<sup>576</sup> *Idem*, p. 44.

<sup>577</sup> *Id.*

<sup>578</sup> *Id.*, p. 25.

<sup>579</sup> Le salaire moyen par mois étant de 112649 Ariary.

<sup>580</sup> Le second en cout moyen est la police de circulation avec 67780 Ariary déboursés.

<sup>581</sup> Casals & Associates, *op. cit.*, p. 46.

<sup>582</sup> *Id.*

<sup>583</sup> Frédéric LESNE, Joël RAKOTOMAMONJY, *Corruption dans les services publics d'Antananarivo - résultats des enquêtes d'entreprise*, Transparency International – Initiative Madagascar (TI-IM), OVER Madagascar, 2015.

publics d'Antananarivo s'intéresse plus particulièrement aux enquêtes d'entreprise et montre qu'une majorité de 67% des entrepreneurs considèrent que les décisions de justice dans leur secteur d'activité ne sont pas équitables<sup>584</sup>. D'après l'étude Survey 2013 de la Banque mondiale<sup>585</sup>, le système judiciaire est même considéré par 13% des entreprises de Madagascar comme une contrainte majeure à leurs activités. Ce ne sont pas les lois et réglementations qui sont attaquées classiquement mais l'institution chargée de les faire respecter et de sanctionner tout manquement. Enfin, en comparaison avec d'autres États, l'enquête Afrobaromètre de la période 2011-2013 concernant l'indice de confiance à l'égard des juges et magistrats en Afrique<sup>586</sup> place Madagascar à l'avant dernier rang sur trente-deux pays enquêtés. La confiance dans les magistrats n'y atteint pas 40% quand le Malawi, le Niger ou l'île Maurice peuvent se prévaloir de près de 80% de citoyens satisfaits. Ces résultats laissent songeur quant au niveau de corruption perçu par les usagers du service public de la justice et permettent d'entrevoir la difficulté d'une lutte contre la corruption intimement liée aux bilans de l'institution judiciaire alors que la défiance à l'encontre de cette dernière n'a jamais été aussi prégnante.

Si la perception de la corruption ne signifie pas forcément corruption avérée, elle exprime par contre une défiance qui peut être tout aussi désastreuse. Les propos tenus lors des premières assises nationales du barreau de Madagascar sur « la crédibilité de la justice par les avocats pour un État de droit efficient » sont en revanche d'autant plus révélateurs de la gangrène corruptrice rongant l'institution judiciaire, qu'ils émanent de professionnels de la justice pourtant peu enclins à sortir de leur réserve corporatiste. Le bâtonnier Hubert Raharison y est même allé d'une diatribe radicale :

*« À cette tribune, M. Le Premier ministre a dénoncé l'existence de magistrats véreux. Nul ne peut hélas en disconvenir. Le mal est profondément ancré dans tout le système. La corruption commence dès le concours d'entrée à l'ENMG, se poursuit dans les couloirs et bureaux des juridictions jusqu'à guider les décisions judiciaires. La corruption remonte même aux plus hautes instances de la justice. Il est incontesté et incontestable que les chanteurs suivent toujours les notes du violon. »<sup>587</sup>.*

---

<sup>584</sup> *Idem*, p. 17.

<sup>585</sup> [<http://www.enterprisesurveys.org/data/exploreconomies/2013/madagascar>]

<sup>586</sup> Laetitia RAZAFIMAMONJY, Mireille RAZAFINDRAKOTO, Désiré RAZAFINDRAZAKA, François ROUBAUD, Jean-Michel WACHSBERGER, *Premiers résultats de l'enquête Afrobaromètre 2013 à Madagascar - Gouvernance, corruption et confiance à l'égard des institutions à Madagascar : Expérience, perception et attentes de la population*, DIAL, 2014, p.14.

<sup>587</sup> *Discours du Bâtonnier Hubert Raharison, op. cit.*

Des entretiens menés à Madagascar dans le cadre de cette thèse auprès de divers magistrats, sous couvert d'anonymat, sont venus confirmer ces propos sur l'existence de comportements contraires à l'éthique dans la magistrature. Bien que ces comportements aient été minorés par des difficultés inhérentes aux moyens dont dispose la justice pour remplir sa mission, il a même pu être avancé que l'issue du procès peut parfois dépendre plus de la personnalité des magistrats en charge du dossier que de la stricte application des règles de droit. Les plaintes récurrentes du Bureau Indépendant Anti-Corruption à l'encontre de l'institution judiciaire sont à rapprocher de ce constat. Sans évoquer une corruption de la magistrature, les responsables du BIANCO ont longtemps mis en avant de manière bien plus feutrée mais non moins équivoque leur incompréhension quant au non aboutissement de certains dossiers transmis à l'institution judiciaire<sup>588</sup>. Le nouveau Directeur général du BIANCO, Jean-Louis Andriamifidy, lui-même ancien procureur, a rompu avec cette approche diplomatique et a évoqué lors de sa prestation de serment le 23 juin 2014 l'existence de collègues magistrats « *malhonnêtes et corrompus* ». Il y a fait de l'éradication de la corruption dans la justice une priorité en déclarant « *finie la culture de démarchage qui génère la Justice des coulisses favorisant la corruption* »<sup>589</sup>. La dénonciation de la corruption de la justice s'est désormais inscrite dans le discours politique et il serait superflu de relayer davantage de déclarations à ce sujet tant il est acquis d'une part qu'il existe une véritable suspicion à l'encontre de cette institution et d'autre part que cette suspicion est légitime. Le mythe populaire de la corruption de la justice est donc démontré et s'affirme être une triste réalité dans l'optique de la mise en place d'une lutte contre la corruption rapidement efficace.

## **B: L'institution judiciaire à Madagascar : un état des lieux préoccupant.**

Si le service public de la justice à Madagascar souffre de nombreux maux, la corruption s'y fait le catalyseur des difficultés actuelles. Parce qu'elle participe directement à leur création et à leur reproduction, la corruption peut expliquer de nombreux

---

<sup>588</sup> Général Faly RABETRANO, « *la suite des enquêtes pour corruption pose problème* », *lex-pressmada.com*, 16 mai 2014, [<http://www.lex-pressmada.com/blog/actualites/general-faly-rabetrano-la-suite-des-enquetes-pour-corruption-pose-probleme-10847>]

<sup>589</sup> Davis R., « *Nouveau DG du BIANCO : Tolérance zéro contre la corruption* », *Midi Madasiraka.mg*, 24 juin 2014. [<http://www.midi-madagasikara.mg/a-la-une/2014/06/24/nouveau-dg-du-BIANCO-tolerance-zero-contre-corruption/>]

dysfonctionnements de l'institution judiciaire. Bien qu'elle ne soit pas directement la cause première de certaines faiblesses institutionnelles, elle est arrivée à les exploiter de telle manière qu'elle se confond avec elles. L'état des lieux de l'institution judiciaire ne saurait être entrepris sans garder à l'esprit les mécanismes corruptifs qui l'habitent, ni sans envisager les graves conséquences qui en découlent à la fois pour l'institution elle-même, sur l'établissement d'un État de droit effectif ainsi que sur la société malgache en général.

### **1 : Une justice dysfonctionnelle : entre faiblesses institutionnelles et pratiques corruptives.**

Les dysfonctionnements de la justice malgache ne sont plus à démontrer au regard des diverses statistiques disponibles sur le sujet<sup>590</sup>. Ces dysfonctionnements aux causes multiples peuvent s'expliquer de nombreuses façons. Outre les difficultés de fonctionnement inhérentes à l'ensemble des services publics malgaches, des obstacles particuliers viennent contrarier la mission spécifique de l'institution judiciaire. Les formes et représentations prises par la corruption y seront parfois bien différenciées. Faiblesses institutionnelles et pratiques corruptives peuvent aussi être rapprochées les unes des autres tant leur développement conjoint est lié.

#### **1.1 : Les registres de la corruption de la justice à Madagascar : petit panel exhaustif des pratiques et représentations de la corruption.**

La corruption en tant que phénomène polymorphe peut se manifester au sein de l'institution judiciaire de multiples façons et emprunter des chemins plus ou moins spécifiques. Il peut alors être possible de distinguer les manifestations de la corruption ordinaire de celles bien plus typiques de l'institution judiciaire. Tout d'abord et parce que le fonctionnement du service public de la justice ne diffère pas fondamentalement des autres plus classiques, il est compréhensible d'y voir se développer une corruption analogue à celle

---

<sup>590</sup> Voir Programme des Nations Unies pour le Développement, *Etude sur les dysfonctionnements de la chaîne pénale malagasy*, PNUD-Madagascar, Oct. 2014 ; Programme des Nations Unies pour le Développement, *Etude sur "les mécanismes de suivi de l'accès à la justice"*, PNUD-Madagascar, Déc. 2014 ; Laetitia RAZAFIMAMONJY, Mireille RAZAFINDRAKOTO, Désiré RAZAFINDRAZAKA, François ROUBAUD, Jean-Michel WACHSBERGER, *Premiers résultats de l'enquête Afrobaromètre 2013 à Madagascar - Gouvernance, corruption et confiance à l'égard des institutions à Madagascar : Expérience, perception et attentes de la population*, DIAL, 2014.

qui gangrène l'ensemble des services étatiques. Parmi les représentations les plus courantes de cette « petite corruption » administrative, celle qui est sans doute la plus pratiquée à Madagascar et dans l'Afrique francophone est la concussion ou le versement de commissions indues, c'est-à-dire le paiement d'une somme pour faire aboutir une démarche administrative alors que la gratuité de l'acte est la norme. En l'espèce, ce sera le cas lors des demandes administratives d'actes en tout genre : extrait de casier judiciaire, notification de décision de justice, certificat de nationalité, etc. La fréquence de ces demandes ainsi que l'urgence d'obtenir ces documents font que les fonctionnaires de justice chargés de les fournir disposent d'un pouvoir d'accélération des démarches salutaire pour l'usager : une somme souvent peu élevée pourra être exigée du demandeur en contrepartie de la complaisance de l'agent. Dans le cas contraire, quand bien même l'usager aurait accompli toutes les formalités requises, les délais d'obtention seront bien souvent déraisonnables. Payer ou être recommandé par une personne influente sera dans bien des cas la meilleure solution pour voir sa demande traitée correctement. Les rapports ainsi créés entre le service public de la justice et les usagers s'apparentent à des rapports marchands<sup>591</sup> avec tout ce que cela comporte d'effets pervers (création volontaire d'un manque, inflation, etc.). La pratique est si courante qu'elle tend à être acceptée par les usagers<sup>592</sup> et qu'une tarification informelle des actes existe, bien qu'elle puisse en partie être flexible en fonction des individus<sup>593</sup>.

Une autre méthode de corruption des services publics et aussi de la justice est l'activation de liens personnels avec le juge. Dans la société malgache où les rapports ethniques, familiaux et claniques sont les principaux vecteurs de socialisation, il n'est pas rare que le juge soit confronté à des pressions issues de son propre milieu de socialisation. Par respect de l'éthique inhérente à sa fonction, le magistrat devrait en pratique rejeter toute forme de favoritisme. Cela n'est pourtant pas évident dans les faits tant l'individu occupant la fonction est avant toutes choses membre de sa propre communauté à laquelle il est attendu qu'il rende des services et qu'il lui soit « un bon juge ». Le favoritisme, frère jumeau de la corruption « *apparaît souvent aux yeux de ceux qui le pratiquent comme doté d'une profonde*

---

<sup>591</sup> *Id.*, p. 152.

<sup>592</sup> La culture du cadeau pour service rendu est prépondérante dans l'instauration de cette pratique corruptrice. Mais à la différence du cadeau qui peut se comprendre comme une politesse qui vient remercier l'interlocuteur pour son action et n'a pas d'impact sur le traitement accordé, la monétisation du service public vient modifier le comportement ordinaire de l'agent au mépris des principes de gratuité et d'égalité de traitement.

<sup>593</sup> Giorgio BLUNDO, Jean-François MÉDARD, « La corruption en Afrique francophone », *Combattre la corruption : enjeux et perspectives*, Djillali HADJADJ (dir.), Khartala, 2002, p. 19.

*légitimité sociale* »<sup>594</sup>. Dans ce contexte, la réprobation de l'entourage est très forte à l'encontre de celui qui a refusé de rendre service alors qu'il en avait techniquement le pouvoir et les moyens. Dans bien des cas, ce ne sera d'ailleurs pas le juge qui sera contacté directement pour obtenir une faveur quelconque mais son entourage qui saura lui rappeler ses « devoirs ».

Enfin, le détournement de deniers publics ou l'abus de biens publics est le dernier registre de la corruption ordinaire partagée par les services publics malgaches. Il s'agira dans l'institution judiciaire de l'utilisation du matériel disponible pour des tâches ne relevant pas du service ou bien un détournement, certes plus rare et complexe, des fonds de justice.

Certains mécanismes, techniques et manifestations de la corruption peuvent être spécifiques à l'institution judiciaire. Il serait apparenté au supplice de Sisyphe de chercher à fournir une liste exhaustive des manifestations de la corruption tant cette dernière n'a pour limites que celles de l'esprit humain avec ses facultés de perpétuel renouvellement. Il est toutefois possible de distinguer les plus courantes et dommageables qui se fondent pour la plupart sur des contournements des registres normatifs. La question de la sanction pénale qui repose à la fois sur une multitude de textes juridiques et sur leur interprétation discrétionnaire par le magistrat malgache est une faille que les corrupteurs ne manquent pas d'exploiter afin de négocier les peines. La détermination des peines dépendra alors moins de critères objectifs et des bases textuelles applicables que d'une négociation fondée sur des critères occultes. La peine appliquée sera différente selon la qualité des acteurs concernés et les ressources engagées plutôt que selon l'intime conviction du juge et la présence de causes légales de diminution de peine. Il en résulte l'apparition de peines non rigides et extrêmement malléables qu'autorise la grande liberté laissée au juge en matière de sanction. Toutefois, revenir sur ce principe d'individualisation de la peine ne serait pas une solution miracle à la corruption dans la justice : d'une part car serait traité le symptôme et non la cause, d'autre part parce que chaque affaire portée devant le juge étant différente, l'individualisation est le seul système permettant de faire appliquer une juste peine en fonction des circonstances de commission de l'infraction et de la personnalité de l'accusé. Une réduction de la marge de manœuvre du juge pourrait être un compromis acceptable car

---

<sup>594</sup> Giorgio BLUNDO, Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », *État et corruption en Afrique : Une anthropologie comparatives des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Giorgio BLUNDO (dir.), Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN (dir.), Khartala, 2007, p. 86.

si elle n'éradiquerait pas la corruption des tribunaux, elle réduirait notablement le nombre des failles exploitables par les corrupteurs.

Un autre procédé pour se prémunir d'une stricte application du droit est d'agir en amont du procès en obtenant illicitement du procureur le classement sans suite de l'affaire et ainsi mettre fin à la procédure. Les magistrats du parquet subissent des pressions récurrentes à la fois de leur hiérarchie qui peut leur intimer l'ordre de classer sans suite et d'individus en contrepartie d'une rétribution. Le respect du principe hiérarchique est une porte ouverte à des dérives corruptives et à une politisation de l'institution judiciaire car les juges dépendent directement de l'autorité du ministère de la Justice et de son ministre membre du gouvernement et représentant du pouvoir exécutif. Mais garantir une plus grande indépendance des magistrats du parquet revient aussi à renforcer le côté discrétionnaire de leurs décisions qui rendrait d'autant plus aisées des manœuvres occultes visant à les influencer.

Des arrangements illégaux peuvent aussi exister en dehors des tribunaux. Tidjani Alou indique que bien souvent en Afrique, les litiges n'arrivent pas dans les mains du procureur et « *sont réglés à sa porte par les agents de police dans les commissariats* »<sup>595</sup>. Cette dérive corruptive de la police judiciaire est facilitée par la crainte du prévenu de découvrir les charmes des geôles malgaches. La garde à vue prévue légalement dans le Code de procédure pénale<sup>596</sup> tend alors à se transformer en pouvoir de détention arbitraire préalable à des négociations contraires à l'éthique. Cette question de la détention fait aussi l'objet d'un marché non seulement avec le procureur ou la police judiciaire mais aussi avec le juge d'instruction qui dispose d'un pouvoir de détention provisoire et d'octroi de la liberté provisoire<sup>597</sup> au cours de l'instruction. La lenteur mainte fois constatée du processus judiciaire malgache et la vétusté des centres de détention rendent le recours à un arrangement fortement souhaitable pour le prévenu. L'implication dans la procédure de liberté provisoire du juge d'instruction et de son homologue du parquet mais aussi de l'avocat, aboutit à la création d'une véritable chaîne de corruption et d'une rente pour les juges peu scrupuleux. Ces multiples exemples montrent la diversité que peut prendre le phénomène de la corruption

---

<sup>595</sup> Tidjani ALOU, *op. cit.*, p. 157.

<sup>596</sup> Madagascar, *Code de procédure pénale*, art. 136 : « *Un officier de police judiciaire ne peut retenir une personne à sa disposition pour les nécessités de l'enquête préliminaire pendant plus de quarante-huit heures. Passé ce délai, la personne retenue doit obligatoirement être relâchée ou conduite devant le magistrat du ministère public* ».

<sup>597</sup> *Idem*, art. 341 – 350.

au sein de l'institution judiciaire qui, loin de n'être présente que dans un seul secteur de l'institution judiciaire, peut se répandre dans la totalité de ses rouages que cela soit chez les magistrats du siège, du parquet ou bien chez les auxiliaires de justice.

Cette corruption personnelle des acteurs de l'institution judiciaire ne doit pas occulter une corruption bien plus institutionnelle qui porte sur l'indépendance de la justice vis-à-vis des autres pouvoirs. La reconnaissance récente d'une corruption interne de la justice s'ajoute à celle qui était jusqu'alors la seule étudiée juridiquement sans aucunement la supplanter. Il est par ailleurs possible d'établir des interconnexions car le manque d'indépendance de l'institution judiciaire vis-à-vis de l'exécutif se traduit dans les faits par une mansuétude du juge à l'encontre des intérêts des membres de l'exécutif, de leurs familles politiques ou de leurs clans. Le rapport redevient alors un rapport entre un simple individu et un autre, un corrompu et un corrompeur, la corruption pouvant n'être que passive de par l'intérêt personnel du magistrat de ne pas nuire à celui dont dépend sa carrière et ses évolutions. Si les textes et notamment la Constitution reconnaissent l'indépendance de la justice et assurent en théorie une séparation des pouvoirs, la pratique tend en revanche à battre en brèche cette analyse sommaire. Dans son récent rapport sur la compétitivité pour la période 2015/2016<sup>598</sup>, le forum économique mondial place Madagascar à la 127ème place sur 140 avec un indice de 2,5 sur 7 pour l'indépendance de la justice. Et si depuis le rapport 2013/2014, l'indice s'est un peu amélioré<sup>599</sup>, il reste tout de même très faible et ne saurait pour le moment témoigner d'une véritable indépendance de la justice à Madagascar. Une analyse rapide des mécanismes de contrôle de l'action du pouvoir judiciaire permet de se rendre compte de l'emprise que peut avoir l'exécutif et notamment, présidentialisme affirmé oblige, la présidence de la République. Premièrement, l'Inspection Générale de la Justice nouvellement créée par la Constitution de la IVème République est rattachée à la présidence de la République<sup>600</sup> et est composée « *de représentants du Parlement, de représentants du Gouvernement, de représentant du Haut Conseil pour la Défense de la Démocratie et de l'État de droit, et de représentants de la Magistrature* »<sup>601</sup>. En somme, une part non négligeable de membres de l'exécutif et du législatif. Deuxièmement, un même constat s'applique à l'autre corps de contrôle qu'est le Conseil Supérieur de la Magistrature, qui gère

---

<sup>598</sup> Klaus SCHWAB, *The Global Competitiveness Report 2015–2016*, World economic forum, 2015, p. 245.

<sup>599</sup> Il est passé de 2,1 à 2,5.

<sup>600</sup> Madagascar, *Constitution de la IVe République*, 11 déc. 2010, art. 112 : « [...] Elle est rattachée à la Présidence de la République. [...] ».

<sup>601</sup> *Idem*.



entre autres la carrière des magistrats<sup>602</sup>, alors qu'il est présidé par le président de la République et par le ministre de la Justice en tant que vice-président<sup>603</sup>. En matière disciplinaire, ce sont eux qui désignent un rapporteur parmi les membres du Conseil Supérieur de la Magistrature et le chargent de mener une enquête<sup>604</sup> s'il y a lieu. Cela peut permettre au ministre, « *fort de son statut politique élevé, de peser de tout son poids pour orienter les décisions du Conseil dans un sens ou dans un autre quelle que soit la composition de ce dernier* »<sup>605</sup>. Le principe de l'inamovibilité du magistrat du siège protégée par la Constitution<sup>606</sup> se voit ici réduit dans son effectivité puisqu'il ne peut lui assurer une complète indépendance vis-à-vis du ministère de la Justice. À tout cela s'ajoute la problématique de l'indépendance financière : les tribunaux n'ont pas de budget propre et dépendent directement du budget du ministère de la Justice<sup>607</sup>. Il faut enfin prendre en compte le véritable problème qu'est la sécurisation des tribunaux malgaches qui rend le juge réceptif aux pressions d'usagers souvent vindicatifs mais aussi à celles de ceux qui sont censés assurer la sécurité des Malgaches et par extension des magistrats. De récentes affaires illustrent à merveille cette dérive d'une police considérant illégitime la justice malgache et refusant que les lois de l'État s'appliquent à elle. Les conséquences peuvent être funestes comme ce fut le cas le 9 décembre 2011 où l'adjoint du procureur de Tuléar, Michel Rehavana, fut assassiné par des agents de police qui réclamaient la libération d'un de leurs collègues condamné par la justice pour avoir loué son arme de service à des brigands coupables d'homicides et d'attaques à main armée. Après avoir tenté en vain de le libérer de prison, les agents de police ont investi le Palais de justice de Tuléar pour demander « *aux*

---

<sup>602</sup> Madagascar, *Loi organique n° 2007-039 relative au Conseil Supérieur de la Magistrature*, 14 janv. 2008, art. 16 : « *Le Conseil Supérieur de la Magistrature assure la gestion de la carrière des magistrats. À cet effet, il décide notamment des nominations, promotions et affectations des magistrats. Les affectations sont décidées sur la base des desiderata exprimés par ceux-ci, hors les cas de nécessité de service. Celle-ci est constatée par le Conseil Supérieur de la Magistrature par une décision motivée* ».

<sup>603</sup> Madagascar, *Constitution de la IVe République*, 11 déc. 2010, art. 107.

<sup>604</sup> Madagascar, *Loi organique n° 2007-039 relative au Conseil Supérieur de la Magistrature*, 14 janv. 2008, art. 27.

<sup>605</sup> Anthony RAMAROLAHINGONIRAINY, « Auscultation sommaire d'un grand corps malade - Faiblesses techniques et conceptuelles de la magistrature malgache », *Madagascar-tribune.com*, 25 fév. 2015. [<http://www.madagascar-tribune.com/Faiblesses-techniques-et,13604.html>]

<sup>606</sup> Madagascar, *Constitution de la IVe République*, 11 déc. 2010, art. 117 : « *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* ».

<sup>607</sup> Programme des Nations Unies pour le Développement, *Etude sur les dysfonctionnements de la chaîne pénale malagasy*, PNUD-Madagascar, Oct. 2014, p. 20.

*magistrats de la ville de produire une ordonnance afin de faire libérer leur collègue* »<sup>608</sup>. C'est à ce moment que le juge Michel Rehavana fut menotté puis abattu. Que des fonctionnaires de police tentent ce coup de force est sur le fond comme sur la forme une atteinte grave à l'indépendance de la justice. La remise en cause des verdicts des tribunaux, quant à elle, est préoccupante car elle interroge sur le fonctionnement de l'État de droit dans la Grande île. Un autre exemple est l'irruption d'une quarantaine de membres du « Groupe d'Intervention Rapide de la Police Nationale », en armes, le 24 juillet 2012, au tribunal d'Antananarivo pour libérer cinq de leur compagnons qui venaient d'être placés sous mandat de dépôt. Comble de l'ironie, ces cinq individus ne sont pas partis en cavale mais ont rejoint tranquillement le commissariat central, siège de leur unité.

Devant la gravité de l'assassinat de leur collègue Michel Rehavana, le Syndicat des Magistrats Malgaches a aussitôt décrété la fermeture des tribunaux sur tout le territoire du pays, sans service minimum. Cette grève, qui dura trois mois en raison de l'exceptionnelle gravité de l'évènement, fut toutefois une forme de défaite de la justice à Madagascar. D'abord parce que le principe fondamental de continuité du service public de la justice fut bafoué par ceux-là mêmes qui doivent assurer sa prévalence. Ensuite parce que la fermeture des tribunaux a eu des conséquences néfastes : au lieu d'en maintenir le fonctionnement pour poursuivre les auteurs de cette violence, leur fermeture ont paralysé l'ensemble du système judiciaire et condamné les citoyens malgaches à attendre trois longs mois pour voir traiter leurs cas. Le déni « technique » de justice est évident et « *pousse(nt) même à se demander dans quelle mesure le droit malgache est un ordre normatif de contrainte de la conduite humaine* »<sup>609</sup>. L'absence de justice signifiant le règne de l'impunité, ces comportements qualifiables d'irresponsables ont eux aussi favorisé la pratique de la corruption dans un État qui peine à l'endiguer.

## **1.2 : Causes et raisons des dysfonctionnements de la justice.**

La présence de dérives corruptrices peut s'expliquer par certaines faiblesses institutionnelles de la justice qui entraînent une série de dysfonctionnements rendant caduques les efforts anticorruptifs dans le pays. Si la corruption n'est dans la plupart des cas

---

<sup>608</sup> Michel Sabir Michael RATOONASY, « Le peuple malgache : Martyr du dysfonctionnement de la justice de son pays », *sik.no*, 9 janv. 2013. [<http://www.sik.no/article?103&lang=fr>]

<sup>609</sup> *Idem.*

pas la première responsable de ces dysfonctionnements, elle peut en revanche générer des comportements favorables à sa production et à sa reproduction. Parmi ces faiblesses institutionnelles de l'institution judiciaire en Afrique francophone, Tidjani Alou distingue celles liées à l'appareil judiciaire et à sa structure de celles liées aux conditions de travail<sup>610</sup>. La pertinence de son analyse la rend parfaitement transposable aux réalités de la Grande île. La première contrainte liée à la structure de l'appareil judiciaire porte sur l'opacité et la complexité des règles de droit tant pour le profane que pour le professionnel de la justice. Les arcanes juridiques sont en effet parfois difficiles à appréhender puisqu'elles reposent en partie, héritage colonial oblige, sur la tradition judiciaire française<sup>611</sup> souvent extérieure à une culture locale construite sur le respect des coutumes. En plus de limiter l'analyse de fond des affaires par le juge, ce qui est préjudiciable à la reconnaissance de grands principes dans le domaine des libertés fondamentales<sup>612</sup>, la non maîtrise de cette procédure la fait honnir des justiciables et entraîne un rejet important des recours introduits. Le français, érigé en langue de travail, constitue pour sa part un « *symbole mystificateur* »<sup>613</sup> qui entretient une distance entre ceux qui jugent et qui maîtrisent la langue, et ceux qui, simples justiciables, n'en ont souvent qu'une maîtrise partielle. La complexité des procédures rend l'accès à la Justice inintelligible pour la majorité de la population et renforce le pouvoir du juge qui « *s'institue précisément à travers la maîtrise et la manipulation de cette complexité et sa capacité à se mouvoir dans ces labyrinthes juridiques* »<sup>614</sup>. Le recours à un avocat, tel un sherpa juridique, est en conséquence souvent inéluctable alors qu'il alourdit le coût de l'accès à la justice tout en étant ressenti « *comme un intrus dont la présence est imposée par un système venu d'ailleurs* »<sup>615</sup>. Et quand les moyens financiers ne permettent pas de faire appel à un professionnel du droit, la corruption peut apparaître comme une solution de facilité rassurante pour affronter cette complexité.

Outre ce problème d'accessibilité et d'intelligibilité de la règle de droit pour le profane, des archaïsmes de la règle de droit héritée d'une législation d'une autre époque perdurent pour le professionnel de la justice. Si la transition démocratique malgache s'est

---

<sup>610</sup> Tidjani ALOU, « La corruption dans le système judiciaire », *État et corruption en Afrique : Une anthropologie comparatives des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Giorgio BLUNDO (dir.), Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN (dir.), Khartala, 2007, p. 169 – 173.

<sup>611</sup> *Idem*, p. 169.

<sup>612</sup> Alioune Badara FALL, « Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics: pour une appréciation concrète de la place du juge dans les systèmes politiques en Afrique », *Afrilex* n°03-2003, p. 10.

<sup>613</sup> Tidjani ALOU, *op. cit.*, p. 170.

<sup>614</sup> *Idem*.

<sup>615</sup> Alioune Badara FALL, *op. cit.*, p. 13.

traduite par des réformes législatives, notamment en matière de corruption<sup>616</sup>, qui ont modernisé la matière pénale avec l'inscription de multiples infractions assimilées à des infractions de corruption, le Code pénal contient toujours des dispositions difficilement applicables quand elles ne sont pas tout bonnement contradictoires. Par manque de toilettage de son outil de travail, le magistrat malgache est souvent réduit à jongler entre des articles obsolètes ou inadaptés aux réalités actuelles. Les articles 269 à 273 du Code pénal relatifs au vagabondage illustrent à merveille cette situation. Les vagabonds définis comme « *ceux qui n'ont ni domicile certain, ni moyens de subsistance et qui n'exercent habituellement ni métier ou profession* »<sup>617</sup>, commettent un délit<sup>618</sup> de par leur situation et sont passibles d'une peine de trois à six mois d'emprisonnement<sup>619</sup>. Quiconque s'est déjà rendu dans la capitale Antananarivo a pu se rendre compte, sans investiguer longuement, que ces articles du Code pénal ne sont pas appliqués.

La seconde défaillance porte sur la faible couverture judiciaire de Madagascar qui rend de fait inégalitaire l'accès à la justice. Il ne sera pas aussi aisé de faire valoir ses droits selon que son lieu de résidence est situé dans la capitale ou dans un village de province. Si toutes les villes importantes de l'île peuvent se targuer de posséder un Tribunal de Grande Instance, le reste du territoire, essentiellement rural, est souvent éloigné de tout service public<sup>620</sup>. L'absence ou l'éloignement des lieux de justice signe une rupture avec le principe selon lequel le droit doit régner dans l'ensemble du territoire de la République malgache. Cela est propice au développement d'un droit parallèle potentiellement bien plus permissif envers la corruption. Madagascar possède quarante Tribunaux de Grande Instance, bien loin des cent-soixante-quatorze que compte la France pour une superficie légèrement inférieure. Le corollaire de ce nombre de tribunaux réduit est un engorgement des juridictions qui peinent à faire face à l'accumulation des dossiers. La conséquence est la création de files d'attente et une lenteur judiciaire préoccupante qui « *obligent le juge à faire un choix entre*

---

<sup>616</sup> Madagascar, *Loi n° 2004 – 030 sur la lutte contre la corruption*, 9 sept. 2004 ; Madagascar, *Loi n° 2004-020 du 19 août 2004 sur le blanchiment, le dépiage, la confiscation et la coopération internationale en matière de produits du crime*, 19 août 2004 ; Madagascar, *Loi n° 2016-021 sur les pôles anti-corruption*, 1<sup>er</sup> juillet 2016 ; Madagascar, *Loi n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption*, 1<sup>er</sup> juillet 2016.

<sup>617</sup> Madagascar, Code pénal, art. 270.

<sup>618</sup> *Idem*, art. 269.

<sup>619</sup> *Id.*, art. 271.

<sup>620</sup> Programme des Nations Unies pour le Développement, *Etude sur les dysfonctionnements de la chaîne pénale malagasy*, PNUD-Madagascar, Oct. 2014, p. 23 : « *La faible accessibilité de la chaîne pénale renforce la distanciation entre la population et la Justice pénale. Non seulement il existe des zones rouges, où les forces de sécurité (police et gendarmerie) ne sont pas présentes, mais en sus la très faible couverture judiciaire renforce le sentiment d'abandon des citoyens par l'État dans certaines régions* ».

*les affaires qu'il doit traiter* »<sup>621</sup>. Pour le justiciable, accélérer la procédure est un privilège rare qui peut avoir un prix. Ce dysfonctionnement a aussi un impact direct sur les services pénitenciers, qui font face à une surpopulation carcérale qui cristallise les nombreuses critiques de la communauté internationale à l'encontre du taux très élevé de détention provisoire<sup>622</sup>.

La dernière faiblesse structurelle tient dans la qualité du juge malgache et notamment de sa formation. Les qualités professionnelles et les compétences juridiques du magistrat malgache furent longtemps un sujet tabou. Les dysfonctionnements de la justice ne pouvaient être causés que par des facteurs extérieurs, au pire le magistrat n'était-il concerné qu'en cas de manquement à l'éthique ou de corruption avérée mais jamais pour sa maîtrise approximative des procédures et règles du droit : il en allait de la crédibilité du pouvoir judiciaire dans son intégralité. Les nombreuses critiques émises à l'encontre de la formation des jeunes magistrats ont révélé que cette dernière pouvait être une des causes des dysfonctionnements de l'institution judiciaire malgache. Cette « *malformation congénitale du corps judiciaire* »<sup>623</sup> a été mise en avant lors des premières assises nationales du barreau de Madagascar où a été évoquée la généralisation de la corruption dans les institutions formatrices qui commençait « *dès le concours d'entrée à l'ENMG (Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes)* »<sup>624</sup>. Le Directeur général du BIANCO avance une somme à verser de vingt millions d'Ariary pour être reçu frauduleusement au concours d'entrée et intégrer l'école sans les compétences requises<sup>625</sup>. Outre que ce fonctionnement délictuel n'est pas conforme à la Convention des Nations Unies contre la corruption et à son article 7 relatif à la transparence des procédures de recrutement des agents publics<sup>626</sup>, il renie le principe de méritocratie en permettant à des individus moins compétents d'exercer les

---

<sup>621</sup> Tidjani ALOU, *op. cit.*, p. 172.

<sup>622</sup> AMNESTY INTERNATIONAL, *Amnesty International rapport 2015/2016 – La situations des droits humains dans le monde*, 2016, p. 284 : « *Les prisons étaient surpeuplées et plus de la moitié des prisonniers étaient en détention provisoire. Les rations alimentaires des détenus ont été réduites de plus de 50 % en 2015 selon le Comité international de la Croix-Rouge, ce qui présentait de graves risques sanitaires* ».

<sup>623</sup> Sophie Yolande RANAIVO HARISOA, *Contribution à l'étude de la corruption à Madagascar*, Mémoire, Université d'Antananarivo, 2015, p. 71.

<sup>624</sup> *Discours du Bâtonnier Hubert Raharison, op. cit.*

<sup>625</sup> Marc A., « DG du BIANCO : Pot de vin de 200 millions de Fmg pour entrer à l'ENMG », Matv.mg, Consulté le 06 nov. 2015. [<http://matv.mg/dg-du-BIANCO-pot-de-vin-de-200-millions-de-fmg-pour-entrer-a-lenmg/>]

<sup>626</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 7 : « *Chaque État Partie s'efforce, s'il y a lieu et conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, d'adopter, de maintenir et de renforcer des systèmes de recrutement, d'embauchage, de fidélisation, de promotion et de retraite des fonctionnaires et, s'il y a lieu, des autres agents publics non élus ...* ».

métiers de la magistrature. Cette situation a bien sûr des conséquences directes sur le service public de la justice : d'abord avec un appauvrissement de la qualité des juges qui en partie ne seront pas les plus compétents, ensuite parce que cela revient à faire entrer des loups dans la bergerie que de confier la respectabilité du pouvoir judiciaire et d'un volet de la lutte contre la corruption à des mains déjà exercées à jongler avec l'éthique. Les pouvoirs publics malgaches ont su se saisir de cette problématique et le BIANCO y a été associé dans le cadre de sa mission de prévention. Deux conventions relatives à l'organisation des concours d'entrée à l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes (ENMG) et à l'Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire (ENAP) ont été adoptées entre le ministère de la Justice, celui de la Fonction Publique, du Travail et des Lois sociales ainsi que le BIANCO, le mercredi 23 juillet 2014 au siège du ministère de la Justice à Faravohitra<sup>627</sup>. Ce partenariat permet au BIANCO d'observer et d'assister aux diverses phases du concours d'accès et de prodiguer des conseils puis des recommandations à l'issue des concours. S'il est encore trop tôt pour faire le bilan de ce partenariat, il est tout de même possible d'affirmer qu'il s'agit d'un premier pas, certes timide, mais encourageant. Dans son rapport annuel de 2015, le BIANCO indique que l'opinion publique ne se satisfaisait pas des résultats de cette politique et qu'il propose « *de mettre en place une entité indépendante chargée du recrutement des agents de l'État, dès la phase de préparation jusqu'à la proclamation des résultats* »<sup>628</sup>.

L'autre faiblesse institutionnelle de la justice à Madagascar concerne les conditions de travail qui peuvent avoir des conséquences sur le bon fonctionnement de l'institution judiciaire. En premier lieu et comme de nombreux autres services publics, le manque de budget et de financement est source de difficultés de fonctionnement. Ce constat n'est malheureusement pas l'apanage de la Grande île et touche aussi la grande majorité des États du Tiers-monde. Les faiblesses des économies des pays en voie de développement se répercutent tout naturellement sur le budget de l'État qui, s'il ne peut reposer sur l'exploitation nationalisée des ressources naturelles, dépend de l'impôt et de l'aide internationale. Les divers programmes d'ajustements structurels et les réformes de l'État entrepris sous l'impulsion des bailleurs de fonds internationaux ont opéré à Madagascar comme dans d'autres pays aidés une rationalisation de la fonction publique qui n'a pas été sans conséquences sur les moyens alloués à l'institution judiciaire. Celle-ci n'étant pas

---

<sup>627</sup> [<http://www.BIANCO-mg.org/BIANCO-justice-securer-les-differents-concours-contre-les-risques-de-corruption/>]

<sup>628</sup> Bureau Indépendant Anti-Corruption, « *Rapport annuel 2015* ».

considérée, et cela à tort<sup>629</sup>, comme un axe stratégique favorisant le développement économique, sa situation déjà difficile n'a fait que s'aggraver. Certains auteurs s'interrogent d'ailleurs sur la possible « *responsabilité des institutions internationales dans le développement des pratiques* technique de la justice malgache qui sont les plus touchés par cette carence *corruptives au sein des services publics africains* »<sup>630</sup>. Avec des moyens limités et une partie non négligeable du budget consommée par les salaires, ce sont les moyens de fonctionnement technique de la justice malgache qui sont les plus touchés par cette carence. Une visite du Tribunal de Grande Instance de Toamasina en 2009, dans le cadre des travaux préparatoires à cette thèse, est venue confirmer l'extrême vétusté du service public de la justice à Madagascar. Outre l'absence d'équipements modernes obligeant les agents publics, faute d'outils informatiques, à travailler sur des machines à écrire d'un autre âge, c'est la précarité des locaux qui marque le visiteur. La numérisation des dossiers et des jugements étant impossible, ceux-ci sont stockés tant bien que mal dans les locaux sous des températures parfois assez élevées et un taux d'humidité peu propice à la bonne conservation des documents. Une récente inondation lors de la saison des pluies en avait par ailleurs détruit un grand nombre sans possibilité de les reproduire. Sans oublier des crédits de fonctionnement réduits (papier, téléphone, carburant, etc.) et des délestages électriques fréquents obligeant à se passer d'électricité.

Ce manque de budget est à rapprocher d'un autre élément lié aux conditions de travail : le salaire des magistrats. Malgré une rémunération parmi les plus élevées des corps de l'État – les magistrats sont répertoriés dans les grilles d'échelle des fonctionnaires de la catégorie 9 et plus tard des Cadre A – la différence de salaires entre les magistrats et les autres fonctionnaires n'est pas mirobolante compte tenu des responsabilités qui leur incombent. Et cela alors que le magistrat n'est pas un fonctionnaire comme les autres car il représente un pouvoir distinct : le pouvoir judiciaire. Sa rémunération devrait en conséquence être assez élevée pour le mettre sur le même pied d'égalité que les représentants des autres pouvoirs<sup>631</sup>. Au-delà du simple coût de la vie, l'écart de rémunération entre la

---

<sup>629</sup> Les enquêtes sur la corruption montrent que la corruption de la justice est un frein aux activités pour les investisseurs et les entreprises malgaches.

<sup>630</sup> Tidjani ALOU, « La corruption dans le système judiciaire », *État et corruption en Afrique : Une anthropologie comparatives des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Giorgio BLUNDO (dir.), Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN (dir.), Khartala, 2007, p. 173.

<sup>631</sup> Anthony RAMAROLAHINGONIRAINY, « Auscultation sommaire d'un grand corps malade - Faiblesses techniques et conceptuelles de la magistrature malgache », *Madagascar-tribune.com*, 25 fév. 2015. [<http://www.madagascar-tribune.com/Faiblesses-techniques-et,13604.html>]

fonction publique et le secteur privé est aussi facteur de tentation de corruption afin de combler ce fossé jugé comme illégitime par une partie des magistrats<sup>632</sup>.

Enfin, le travail pratique du juge malgache se trouve complexifié par un manque dommageable d'une « *information soutenue sur la jurisprudence et la doctrine* »<sup>633</sup>. Comme le BIANCO a pu le constater, il est très difficile dans le contexte de paupérisation de l'institution judiciaire d'effectuer ou d'obtenir un suivi administratif ou statistique des dossiers traités dans les palais de justice où les décisions de justice sont rarement publiées faute de financement ou de matériel adéquat. Seules les décisions importantes des cours supérieures peuvent bénéficier d'un tel traitement « de faveur » pourtant essentiel au travail du juriste. La numérisation étant *quasi* absente des tribunaux de province et les diverses plaidoiries ne dépassant guère le cadre physique de la pièce où se tient le procès, le manque de jurisprudences consultables et l'absence d'une doctrine conséquente, faute de sources disponibles, nuisent au travail du juge malgache qui, coupé de toute aide extérieure, ne peut compter que sur son seul bon sens et son intime conviction. À cela s'ajoute, dans les palais de justice, une mise à disposition plus que disparate du Journal officiel édité par l'Imprimerie Nationale à Antananarivo en raison d'une numérisation déficiente et du manque d'outils informatiques et d'accès à internet. Les conséquences sur le fonctionnement de l'institution judiciaire sont grandes car la technicité du juriste se nourrit essentiellement du travail de ses pairs, qui en théorie, permet d'homogénéiser le droit et de rendre le système cohérent. En l'absence de références, c'est l'application uniforme du droit sur l'ensemble du territoire malgache qui se trouve compromis, provoquant une distorsion dans l'unité du droit, ouvrant une trop grande porte à la seule interprétation personnelle du juge et potentiellement à des dérives corruptrices. Par ailleurs, la complexité de certaines affaires, notamment de corruption, et le nombre réduit de juges spécialisés laissent le magistrat ordinaire bien seul et démuné face à la diversité des dossiers qu'il peut être amené à traiter malgré la création récente des Pôles Anti-Corruption compétents en cas d'infractions « *qui apparaissent d'une gravité ou complexité particulière* »<sup>634</sup>. Le jeune juge peut ainsi être livré à lui-même « *dans*

---

<sup>632</sup> Jean CARTIER-BRESSON, « Les analyses économiques des causes et des conséquences de la corruption. Quelques enseignements », *OCDE, Affairisme : la fin du système. Comment combattre la corruption*, OCDE, 2000, p. 15 – 16.

<sup>633</sup> Tidjani ALOU, *op. cit.*, p. 173.

<sup>634</sup> Madagascar, *Loi n° 2016-021 sur les pôles anti-corruption*, 1er juillet 2016, art. 18.



*un espace où la socialisation pratique [...] joue un rôle déterminant dans la formation de leur éthique professionnelle »<sup>635</sup>.*

## **2 : Échec et conséquences des manquements de l'institution judiciaire : entre justice de classe et recours à des voies parallèles.**

Cette corruption quotidienne dans le service public de la justice et l'influence bien visible de l'exécutif sur le pouvoir judiciaire engendrent, dans une partie de la population, le sentiment que la justice serait réservée à ceux qui en ont les moyens. Devant une justice faite de solennité et de procédures complexes, l'appréhension se mue en incompréhension ou pire en la conviction que l'issue du procès dépend des relations et des ressources financières que l'usager est en capacité de mobiliser<sup>636</sup>. Ce constat est corroboré par le très faible taux de condamnations de la grande corruption, qui serait la corruption des nantis, par rapport à la petite corruption, qui serait celle du peuple. Si cette disparité peut s'expliquer grâce aux statistiques et à la transmission à la justice d'une majorité de cas d'infractions de corruption qualifiables de mineures, elle ne peut que renforcer le sentiment d'une justice à deux vitesses et décourager d'éventuelles victimes ou témoins de s'engager dans une démarche judiciaire. La prise de conscience de la problématique de la corruption du pouvoir judiciaire par le corps politique malgache et par les magistrats et professionnels de la justice, qui a permis l'élaboration récente de mesures réduisant les possibilités d'infractions de corruption (notamment au niveau des concours), a eu hélas un impact bien plus négatif sur la perception de l'institution par les populations, celles-ci ayant vu confirmées leurs craintes (et le constat) de la corruption de la justice. Les citoyens de Tuléar ironisent bien souvent en qualifiant les tribunaux (*tribonaly* en malgache) de *tiribonaly* (tribune des combats) pour exprimer leur rejet d'une institution qui ne concernerait que ceux ayant les moyens de « combattre »<sup>637</sup>. Faute de moyens suffisants, il peut être effrayant pour le pauvre s'il revendique ses droits face au riche de se lancer dans cet allégorique combat de gladiateurs puisque la justice est corrompue. Cette conception populaire véhicule l'idée que le rôle du magistrat malgache serait celui d'un arbitre départageant les parties au procès en fonction non du droit en vigueur mais des forces en présence (influences, moyens financiers, etc.). Le rôle de dire le droit

---

<sup>635</sup> Tidjani ALOU, *op. cit.*, p. 173.

<sup>636</sup> Tidjani ALOU, *op. cit.*, p. 149.

<sup>637</sup> Michel Sabir Michael RATOVONASY, *op.cit.*.

serait dépassé par celui de fournir une arène légale aux puissants. Le magistrat ne représenterait plus l'État mais les différentes parties au procès. Peut-on alors dans ce cas-là parler de justice de classe selon les moyens et le réseau possédés ? En l'état actuel des choses, les apparences tendent à venir confirmer dans les faits ce dramatique constat. Le recours aux tribunaux est très souvent délaissé par une grande partie de la population malgache qui, de plus, faute d'une maîtrise suffisante de la langue et de la lecture, des procédures complexes de l'institution judiciaire et de moyens financiers adéquats, ne pourrait en aucun cas introduire un quelconque recours. L'usage de la justice est de fait réservé à ceux qui en ont les moyens ou les connaissances techniques (les premiers permettant d'avoir les secondes). Le service public de la justice peut même devenir une arme dans des mains malintentionnées afin de rendre légale une situation injuste à l'origine. C'est le cas maintes fois constaté de l'accaparement sauvage des terres par des promoteurs peu scrupuleux aux dépens de paysans qui peuvent justifier leur usage des terres mais non leur propriété. *« C'est la justice qui a tranché, ils ont intérêt à accepter même si la décision leur paraît injuste. D'ailleurs, une loi injuste est toujours légale lorsqu'elle émane du parlement ou des institutions judiciaires »*<sup>638</sup>.

Les efforts entrepris par l'État malgache pour faire respecter les principes d'égalité de traitement et de gratuité ainsi que permettre un accès élargi à la justice sont pour le moment stériles dans la pratique. Le décret n° 2009-970 du 14 juillet 2009, portant réglementation de l'assistance judiciaire prévoit pourtant qu'une aide puisse être apportée *« lorsque, à raison de l'insuffisance de leurs ressources, ces personnes, établissements et associations se trouvent dans l'impossibilité d'exercer leurs droits en justice, soit en demandant soit en défendant »*<sup>639</sup>. Les frais prévus sont multiples et sont directement payés aux professionnels de justice sur la caisse du Trésor Public<sup>640</sup>. Une étude menée par le Programme des Nations Unies pour le Développement sur « les mécanismes de suivi de l'accès à la justice »<sup>641</sup> est cependant venue dresser un bilan pour le moins contrasté de l'effectivité de cette assistance judiciaire. En 2014, selon les statistiques, seul le Bureau de l'aide judiciaire du Tribunal de Première Instance d'Antananarivo était fonctionnel et n'avait été saisi que de sept demandes depuis 2011 *« dont 3 seulement ont donné lieu à une décision*

---

<sup>638</sup> *Idem.*

<sup>639</sup> Madagascar, Décret n° 2009 – 970 portant réglementation de l'assistance judiciaire, 14 juillet 2009, art. 1.

<sup>640</sup> *Idem*, art. 31 : *« Dans le cadre de la procédure d'assistance judiciaire, tous frais engagés par les magistrats, greffiers, avocats, auxiliaires de justice, experts et autres intervenants sont payés sur la caisse du Trésor Public conformément aux dispositions du Code Général des Impôts et du Décret portant sur les Frais de Justice Pénale et Assimilés ».*

<sup>641</sup> Programme des Nations Unies pour le Développement, *Etude sur "les mécanismes de suivi de l'accès à la justice"*, PNUD-Madagascar, Déc. 2014.

*d'octroi (les 4 autres étant des décisions de rejets (2), incompétence, radiation) »<sup>642</sup>. Selon les interlocuteurs rencontrés lors de l'enquête, cet échec reposerait sur la faiblesse et la réduction continue des dotations octroyées aux « frais de justice pénale et assimilé » mais le très faible nombre de saisines laisse aussi penser à un dysfonctionnement lié à l'accessibilité et à l'information relative à cette aide juridictionnelle. La gestion des kiosques d'information juridique est révélatrice de cet état de fait. Institués par le ministère de la Justice dans le but de lutter contre les rabatteurs sévissant dans les couloirs des palais de justice, ils ont pour mission d'orienter et d'informer les justiciables. Ils ne peuvent pas, pour des raisons évidentes d'éthique, connaître le fond des dossiers ni dispenser des conseils juridiques. Les agents de kiosque sont en quelque sorte des aiguilleurs de justice, qui en théorie, orientent les justiciables vers les dispositifs d'assistance judiciaire. Or, l'enquête du PNUD montre que seul le kiosque d'Antsirana oriente vers les consultations effectuées gratuitement par le barreau. Les autres ignorent tout simplement l'existence et les procédures de l'aide juridictionnelle<sup>643</sup>. Sans un contrôle effectif, le risque n'est pas neutre de voir les agents des kiosques remplacer les anciens rabatteurs et devenir une courroie de transmission de la corruption dans l'institution judiciaire. Au final, malgré une base légale solide, la gratuité de la justice n'est pas garantie à Madagascar, ce qui réduit d'autant plus l'accès à celle-ci et la réserve à une minorité.*

L'existence de dérives corruptrices dans le fonctionnement de la justice à Madagascar ainsi que la présence de magistrats corrompus - que cela soit par appât du gain ou suite à des pressions exercées par le pouvoir exécutif - vont avoir des conséquences diverses. Tout d'abord, une perte manifeste de confiance des justiciables envers l'institution judiciaire. Les statistiques de la perception de la corruption dans les tribunaux évoquée précédemment sont éloquentes. Cette défiance des Malgaches nuit au respect de la légalité et par voie de conséquences à l'État de droit. Les juridictions ont le rôle essentiel de faire respecter le droit en sanctionnant les manquements à celui-ci. Mais pour qu'elles puissent remplir cette fonction, encore faudrait-il que ces manquements leur soient rapportés. De nombreuses infractions de corruption ne sont pas rapportées à cause de la corruption dans l'institution judiciaire qui dissuade les citoyens de les signaler, cet acte civique présentant en outre des risques non négligeables au regard du peu de protection pratique des

---

<sup>642</sup> *Idem*, p. 26.

<sup>643</sup> *Id.*

dénonciateurs<sup>644</sup>. Par un système cyclique, la corruption engendrerait sa propre reproduction : moins de dénonciations engendrerait plus de corruption et plus de corruption aboutirait à moins de dénonciations et ainsi de suite. Casser ce mécanisme n'est pas chose aisée car cela suppose à la fois une prise de conscience du juge, une législation prévoyant des mécanismes protecteurs de son indépendance couplés à un contrôle neutre de son activité et enfin un retour de la confiance de la population. L'idée des Chaînes Pénales Anti-Corruption et récemment des Pôles Anti-Corruption allait dans ce sens mais ne réglait en rien la corruption dans les tribunaux ordinaires ni les possibles dysfonctionnements de la chaîne.

La nature ayant horreur du vide et la nécessité sociale de trancher les conflits étant toujours aussi prégnante, le recours à une forme de justice parallèle apparaît aux justiciables comme une solution bien plus accessible, pratique et socialement mieux acceptée. C'est pourquoi l'État malgache a décidé de légiférer sur le « *dina* »<sup>645</sup> qui se comprend comme une convention collective pouvant donner lieu à une forme de justice traditionnelle et coutumière exercée au sein du *fokontany*, structure de base de l'État malgache et prévoyant des sanctions : les *vonodina*. Ce système permet « à une autorité de proximité de prendre et mettre en œuvre des « règlements » locaux appelés les *Dina*, ces « conventions populaires » devenant peu à peu source de droit par l'adhésion populaire à la convention »<sup>646</sup>. État de droit oblige, cette juridiction parallèle de l'institution judiciaire se doit de respecter le droit positif en vigueur et d'assurer des mécanismes de bases de procédures contradictoires et de possibilités de recours. Le *fokontany* est aussi le centre d'une forme de justice de proximité en exerçant une médiation pénale qui, bien que non prévue par les textes, tend à être tolérée sinon encouragée par les pouvoirs publics. Il peut alors être considéré en pratique comme un véritable maillon de la chaîne pénale *malagasy*. Autre solution de justice parallèle un minimum structurée : le recours à un *ampanjaka* ou chef traditionnel qui se charge de rendre la justice localement. Bien que créateur de tissu social, le rôle de l'*ampanjaka* n'est prévu

---

<sup>644</sup> À défaut d'une législation spécifique, seule la loi de 2004 sur la lutte contre la corruption prévoit que les identités des dénonciateurs et des individus accusés de corruption doivent être protégées au cours d'une enquête. Cependant, les moyens matériels à disposition des enquêteurs ainsi que la faible confidentialité des dossiers entraînent une protection plus que relative et il n'est pas rare de constater des représailles à l'encontre des dénonciateurs.

<sup>645</sup> Madagascar, Loi n° 2001-0004 portant réglementation générale des *Dina* en matière de Sécurité Publique, 25 oct. 2001.

<sup>646</sup> Programme des Nations Unies pour le Développement, *Etude sur les dysfonctionnements de la chaîne pénale malagasy : Etude sur les dysfonctionnements et propositions d'amélioration du fonctionnement de la chaîne pénale, pour la restauration d'une Justice pénale crédible et respectueuse des Droits Humains*, PNUD-Madagascar, Oct. 2014, p. 27.

par aucun texte et ses décisions n'ont de fait pas force obligatoire en termes de droit. Ces différentes formes de justice plus ou moins parallèles et traditionnelles présentent toutefois un risque d'atteinte à l'unité du droit malgache. Il n'est pas surprenant dans ces conditions de constater un certain nombre de problématiques portant sur la prévalence et l'application du droit dans la Grande île. Dans son étude sur les dysfonctionnements de la chaîne pénale malagasy, le PNUD évoque des lacunes en terme de garantie des divers droits de la défense ainsi que l'exécution de sanctions en violation des législations comme l'ont montré plusieurs cas de tortures et d'exécutions sommaires pratiquées en application des *dina*<sup>647</sup>. De plus, un nombre important de *dina* non homologués par le pouvoir central continue d'être appliqués bien que statuant de manière illégale. Là où la justice parallèle devrait tendre à disparaître avec la constitution d'un pouvoir judiciaire fort, seul à même de faire appliquer un droit uniforme dans l'ensemble du territoire, la corruption entraîne au contraire un repli vers des organes traditionnels considérés - pas toujours à juste titre - comme moins corrompus. Or, seule une réponse pénale cohérente et générale serait en mesure de combattre globalement la corruption et d'éviter l'émergence d'îlots de corruption comme autant de brèches exploitables par les corrupteurs. Réponse qu'une justice traditionnelle – bien qu'en partie légalisée – n'est pas en mesure de fournir, faute d'universalité.

Le désir de justice peut aussi s'exprimer chez une partie de la population par le recours à une justice parallèle bien plus personnelle qui s'apparente le plus souvent à une vengeance aveugle. Le monopole de la violence légitime détenu par l'État est remis en cause par la défiance des justiciables envers les institutions de sanction étatiques. Depuis quelques années, des formes de plus en plus radicales de « vendetta » et autres justices populaires se développent à Madagascar. La forme la plus extrême étant le lynchage et l'exécution sommaire sans jugement régulier d'individus considérés comme coupables d'un quelconque méfait. Ces comportements sont en contradiction avec la justice qu'ils recherchent car, sans enquête approfondie ni respect du principe du contradictoire et de légalité, ce sont parfois des rumeurs qui les motivent. Il est aussi porté atteinte à « *des principes et droits fondamentaux comme la présomption d'innocence ainsi que les droits de l'homme* »<sup>648</sup>. De plus « *à travers cette justice personnelle, l'individu enlève à la loi toute sa légitimité et favorise ainsi l'absence d'un État de droit* »<sup>649</sup>. Le 3 octobre 2013, trois hommes soupçonnés

---

<sup>647</sup> *Idem.*

<sup>648</sup> Sophie Yolande RANAIVO HARISOA, *Contribution à l'étude de la corruption à Madagascar*, Mémoire, Université d'Antananarivo, 2015, p. 78.

<sup>649</sup> *Idem.*

de pédophilie et de trafic d'organes (accusation sans fondement selon l'enquête ultérieure) ont été torturés et brûlés à mort à Nosy Bé par une population voulant se faire justice après la mort d'un jeune garçon. Le lien entre ces comportements d'un autre âge et la corruption peut être établi car c'est l'impunité dont peuvent jouir les auteurs d'infraction, grâce à une institution judiciaire laxiste et corrompue, qui pousse en partie les lyncheurs à s'assurer par tous les moyens que le supposé coupable soit sanctionné et ne puisse ensuite récidiver<sup>650</sup>.

## **Section 2 : Concurrence et collaboration interinstitutionnelles en matière de lutte contre la corruption.**

À Madagascar, la corruption est un phénomène complexe qui s'immisce aussi bien dans les usages courants de la société malgache que dans l'organisation et le fonctionnement de l'État. Combattre la corruption nécessite donc, comme traité précédemment, des outils adéquats qui impliquent, dans ce cas particulier, la création de nouvelles institutions spécialement chargées de mener à bien cette politique mais aussi des réformes profondes des institutions existantes. Car la corruption ne saurait être combattue par une institution unique tant ses racines savent être profondes. Seule la participation active ou passive<sup>651</sup> d'un maximum d'institutions à une politique d'envergure nationale de lutte contre la corruption est en mesure d'apporter une réponse concrète à la problématique posée par ce fléau et commencer à l'endiguer. La multiplication des acteurs luttant contre la corruption est un impératif imposé par l'impossibilité technique d'aborder l'ensemble des aspects et domaines de cette lutte dans le cadre d'une institution unique et par les limites des principes constitutionnels garantissant l'État de droit comme c'est le cas, par exemple, de l'indépendance de la justice<sup>652</sup>.

Les efforts de lutte contre la corruption et l'effectivité du travail entrepris par les institutions chargées de cette dernière se doivent alors de répondre à une stratégie bien

---

<sup>650</sup> Jean-Louis ANDRIAMIFIDY, « Vindictes populaires, une peine de mort qui ne dit pas son nom », *Revue trimestrielle Etika*, n°7, p. 4.

<sup>651</sup> Une participation passive des institutions dans la lutte contre la corruption correspond au respect d'un certain nombre de principes que l'on pourra retrouver au sein d'un règlement intérieur ou d'un code de bonne conduite à l'attention des fonctionnaires en poste. Elle pourra aussi s'exprimer au travers une coopération avec d'autres institutions en matière de partage d'informations et d'éducation.

<sup>652</sup> Madagascar, *Constitution de la IV<sup>e</sup> République*, 11 déc. 2010, Préambule : « [...] L'instauration d'un État de droit en vertu duquel les gouvernants et les gouvernés sont soumis aux mêmes normes juridiques, sous le contrôle d'une Justice indépendante ; »

élaborée. À Madagascar, cette stratégie est théorisée dans la stratégie nationale de lutte contre la corruption élaborée par le Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption<sup>653</sup>. Selon cette stratégie, les institutions doivent fonctionner en synergie les unes avec les autres, leurs compétences et leurs champs d’actions étant en principe bien délimités par les divers décrets régissant leur fonctionnement. Cette synergie ne saurait pourtant se cantonner à la seule délimitation des domaines de compétence, la politique choisie ne pouvant porter ses fruits qu’au travers des mécanismes de collaboration interinstitutionnelle, que ce soit par le biais de partages d’informations, d’actions conjointes ou de formations éducatives. Un bon fonctionnement de cette collaboration est le gage de la réussite de la stratégie nationale de lutte contre la corruption.

Il existe cependant aussi une forme de concurrence en matière de lutte contre la corruption entre les diverses institutions qui en sont chargées. La répartition des domaines de la lutte entre ces dernières ne va pas sans poser des problèmes concernant certaines compétences conjointes, qu’elles soient déterminées par les textes de loi ou bien par leur appropriation, dans la pratique, par une ou plusieurs institutions. Cette concurrence n’est pas forcément un élément négatif qui réduirait l’efficacité de la politique nationale de lutte contre la corruption bien qu’elle puisse sembler l’impacter par certains aspects. La concurrence pourrait être saine et entraîner, à travers un phénomène d’émulation ou de double niveau d’action, un fonctionnement normal supérieur aux attentes du législateur et des décideurs publics. L’expérience montre malheureusement que cette concurrence n’est à l’heure actuelle qu’un frein à la collaboration interinstitutionnelle. La faute en incombe à des textes imprécis et contradictoires et à une pratique conflictuelle et corporatiste malgré les divers accords de collaboration signés depuis quelques années.

**Paragraphe 1 : Une collaboration en matière de lutte contre la corruption dans la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption.**

La Stratégie nationale de lutte contre la corruption s’appuie sur le concours de plusieurs institutions qui vont devoir, chacune avec ses compétences propres, collaborer afin de fonctionner en synergie. Cette collaboration n’est pas seulement un avantage mais bel et

---

<sup>653</sup> Madagascar, *Décret n° 2002 – 1128 portant création du Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption*, 30 sept. 2002.

bien une nécessité compte tenu du caractère polymorphe et mutant de la corruption. C'est pourquoi, voulue par le législateur, elle a été rendue incontournable par de multiples liens d'interdépendance créés entre les institutions. Ces liens, à la fois prévus par le corpus juridique et issus de la pratique, sont de telle nature que l'on peut distinguer une collaboration imposée d'une collaboration qui sera pourvue qualifiée de fonctionnelle.

Se distinguent ainsi deux approches complémentaires de la collaboration interinstitutionnelle : une approche théorique comprenant les axes de réflexions menant à la mise en place d'une telle collaboration et une approche pratique qui explique et apporte des éclaircissements sur le fonctionnement des diverses institutions chargées de la lutte contre la corruption et leurs divers rapports.

#### **A : La nécessaire collaboration des institutions : approche théorique.**

La collaboration entre les diverses institutions chargées de la lutte contre la corruption à Madagascar est devenue une nécessité impérieuse. Ce constat n'est pas réservé au seul domaine de la lutte contre la corruption tant le bon fonctionnement de l'État et *a fortiori* de ses institutions répondent également à ce besoin. Dans cet esprit, une politique publique ne pourra bien réussir que par un travail coordonné des multiples institutions et services de l'État chargés de la conduire. Plus qu'une nécessité, associer les acteurs afin de créer une synergie relève du bon sens. La multiplication des acteurs et donc le recours à des mécanismes de collaboration s'inscrit en outre dans les réformes de l'État malgache.

Une collaboration peut s'installer de diverses manières et s'exprimer de multiples façons. On peut ainsi considérer qu'il existe des mécanismes de collaboration répondant à des logiques souvent similaires mais aussi parfois différentes. Chacun a des conséquences sur les activités des institutions impliquées mais aussi, de manière indirecte, sur celles qui ne sont pas impliquées directement dans cette collaboration. Concernant l'étude de la corruption à Madagascar, il faut d'abord comprendre les raisons de cette collaboration pour pouvoir ensuite en apprécier l'application pratique et se permettre de la juger.



## **1 : Raisons théoriques et pratiques expliquant un rapprochement institutionnel.**

La volonté de faire collaborer des institutions ayant des objectifs communs peut paraître une évidence. Il est en effet judicieux de prévoir une convergence des efforts dans le but d'arriver à diminuer le phénomène corruptif. Cette collaboration peut s'exprimer de multiples façons, d'autant plus que la lutte contre la corruption a ceci de particulier qu'elle doit impliquer l'ensemble des services de l'État mais aussi, d'une manière bien plus globale, la société malgache dans son entièreté.

Parmi les diverses raisons expliquant la nécessaire mise en place de mécanismes de collaboration entre les diverses institutions chargées de la lutte contre la corruption à Madagascar, nous pouvons en distinguer trois qui jouent un rôle majeur.

Première raison, la collaboration permet une coordination des efforts. Il faut entendre par « efforts » tout ce qui touche au fonctionnement à la fois interne et externe des institutions : une telle coordination concernera à la fois les multiples services dont la mission principale est la lutte contre la corruption et tous ceux qui ont, de près ou de loin, un rapport avec cette dernière. La coordination a pour finalité d'aboutir à une synergie entre les institutions. Il est dommageable de constater qu'une même politique est parfois menée à la fois par deux institutions différentes sans concertation aucune. Cela, dans un contexte de grande précarité et de manques pour l'État, revient à gaspiller ses ressources. Il ne faut cependant pas entendre cela comme la supériorité évidente d'un système basé sur une institution unique mais plutôt comme le besoin impérieux de faire collaborer les institutions en coordonnant leurs travaux pour éviter la mise en place d'un double système parallèle de politiques publiques.

Cette coordination des efforts de lutte ne peut fonctionner sans la création d'un système efficace de communication entre les deux institutions pour leur permettre de se concerter avant de mettre en place et d'appliquer un programme de lutte contre la corruption. Cette concertation peut prendre diverses formes : réunion hebdomadaire des services concernés, rencontre entre les chefs des institutions, échanges de mails etc. En plus de rendre utile le dialogue interne institutionnel, la coordination des efforts peut prendre la forme d'une répartition des activités dans des secteurs distincts. Cette collaboration peut être qualifiée de secondaire : chaque institution conserve son propre pouvoir décisionnel dans les secteurs qu'elle a en charge et s'abstient d'intervenir dans les secteurs répartis entre les autres institutions. La répartition des activités permet à la fois d'éviter les conflits de compétences

et une meilleure répartition des politiques publiques menées entre les institutions en fonction de leurs moyens et de leurs capacités.

Une coordination qui sera qualifiée de primaire peut aussi être mise en place entre différentes institutions. À la différence de la coordination secondaire, elle prévoit une action conjointe des services institutionnels. Le simple cadre de la répartition de domaines d'intervention est donc ici dépassé et des problématiques nouvelles doivent être prises en considération. Tout d'abord devra être mis en place un processus de concertation afin que l'action des institutions soit la plus efficiente possible. L'intérêt d'une action conjointe est de renforcer la lutte contre la corruption dans un domaine particulier, temporairement pour une action ponctuelle ou durablement pour une politique plus ambitieuse, l'objectif étant d'arriver par ce biais à mettre en place une politique publique plus efficace. Ce type de coordination concerne généralement deux cas dans lesquels l'action conjointe de deux ou plusieurs institutions trouve un intérêt voire une nécessité. Dans le premier cas, le but peut être de renforcer une action quelconque visant à lutter contre la corruption dans un domaine qui sera jugé par les pouvoirs publics comme étant prioritaire. L'action des institutions permettra donc d'agir au plus vite et de la manière la plus efficiente possible pour mettre en place une nouvelle politique ou en renforcer une déjà existante. Dans le second cas, la réunion d'une ou plusieurs institutions peut être souhaitable compte tenu de la difficulté et de la complexité d'une politique à mener. Ce qui, concernant notre sujet d'étude, est fréquent. En l'absence d'une institution unique centralisant les politiques de lutte contre la corruption et réunissant les forces vives compétentes en la matière, le recours à une coordination des efforts et des actions est le seul chemin permettant d'arriver à un bilan comparable voire supérieur<sup>654</sup> dans la mesure, bien entendu, où la collaboration soit pleinement fonctionnelle.

Deuxième raison justifiant la collaboration des institutions : le contrôle mutuel. Outre la coordination des efforts, une collaboration institutionnelle peut présenter des avantages qui, dans un contexte de corruption endémique, ne sont pas à négliger. C'est ainsi que le choix des pouvoirs publics malgaches de faire reposer la lutte contre la corruption sur plusieurs institutions collaborant entre-elles peut s'analyser autrement que comme un seul choix dicté par la seule répartition des domaines de la lutte. La mise en place d'une

---

<sup>654</sup> L'avantage de l'existence de plusieurs institutions à la place d'une institution unique en matière de corruption peut s'expliquer succinctement par une moindre lourdeur administrative, un développement de compétences uniques dans des domaines spécifiques, un regard différent apportant une profondeur supplémentaire à l'analyse du phénomène corruptif, un contrôle mutuel réduisant les risques de dérives ou du moins les cantonnant à l'institution défectueuse.

collaboration institutionnelle permet en effet un contrôle mutuel de l'action des institutions. Ce contrôle est primordial en matière de lutte contre la corruption, étant donné que les dérives corruptrices trouvent en l'opacité un terrain fertile. La collaboration peut donc devenir le fer de lance d'une politique de transparence seule à même de garantir la réalisation des objectifs fixés par l'État. L'idée n'est pas d'instaurer cette collaboration dans le seul but de contrôler les institutions, mais d'utiliser ce contrôle comme un garde-fou qui justifie d'autant plus une politique appuyée sur de multiples institutions au détriment d'une centralisation. La législation malgache prévoit en effet, afin de prémunir ses institutions d'une corruption interne, des procédures complexes de recrutement et de contrôle du personnel<sup>655</sup> en théorie capables de limiter grandement les risques de dérives. Cependant, la nature même du phénomène corruptif induit que le risque zéro n'existe pas, bien au contraire, tant l'attrait qu'elle peut exercer sur la nature humaine est grand.

Prévu par le droit (dans les décrets créateurs d'institutions, par exemple) ou implicite, ce contrôle n'en garde pas moins le même intérêt principal : rendre difficile les pratiques corruptrices internes et, le cas échéant, les détecter afin de les sanctionner. Si ce contrôle ou cette surveillance mutuelle entre les institutions chargées de lutter contre la corruption ne dispense cependant pas de recourir à des organes spécifiques de contrôle de l'action institutionnelle, il permet néanmoins d'instituer un climat propice à la réalisation des objectifs fixés. Ce contrôle, qualifiable d'indirect, s'exerce par divers procédés : partage d'informations, réunions et rencontres régulières, équipes mixtes, vérification des chiffres produits par l'autre administration pour les confronter avec ses propres chiffres, etc. Ces méthodes de collaboration, qui impliquent un contrôle, sont aussi consacrées par le droit. Juridiquement parlant, la coopération est mise en place par le biais de documents législatifs qui la prévoient dans une grande majorité des cas. On peut retrouver ainsi, dans les décrets créant une institution, des articles renvoyant aux relations qu'elle peut ou doit entretenir avec les autres institutions. Il peut aussi exister entre une ou plusieurs institutions des accords écrits prévoyant les modalités d'une collaboration. C'est le cas lorsque la coopération est nécessaire mais non prévue par le droit en vigueur. Les diverses institutions, en tant que

---

<sup>655</sup> Madagascar, Décret n° 2008 – 176 abrogeant le décret n° 2004-937 du 05 octobre 2004 et portant réorganisation du Bureau Indépendant Anti-Corruption, 15 fév. 2008, art. 31 : « Le Règlement Général du Personnel (RGP) définit les droits et obligations, notamment :

- les conditions de service et d'emploi du personnel

- la composition et le fonctionnement du Conseil de Discipline chargé de statuer sur les manquements aux devoirs et obligations du personnel définis par le RGP et le code de conduite.

Le Règlement Général du Personnel est pris par voie de décision du Directeur général. »

personnes morales, peuvent alors convenir juridiquement d'accords les liant les unes aux autres ou les engageant de manière *quasi* contractuelle à respecter des points bien particuliers. En dehors de cet aspect officiel, il existe des pratiques que l'on peut considérer comme coutumières qui, elles aussi, prévoient, organisent et supervisent les relations interinstitutionnelles. Bien que non inscrite dans les textes, une coutume peut prévoir les mécanismes souvent concrets d'une coopération, comme par exemple le respect d'un délai raisonnable ou celui du principe de bonne foi. Bien que difficilement contraignante d'un point de vue juridique, cette coutume n'en demeure pas moins une obligation morale importante.

Troisième avantage de la collaboration institutionnelle : éviter les dérives d'une centralisation mal contrôlée. Ce point, évoqué précédemment, était la pertinence de la stratégie adoptée en matière de lutte contre la corruption, qui repose non pas sur une institution unique et centrale qui aurait un monopole dans ce domaine, mais sur plusieurs coopérant de concert. Cette stratégie fut précisément élaborée dans le but d'éliminer les risques inhérents à une centralisation de la lutte contre la corruption. Car si cette centralisation offre des avantages indéniables, elle présente surtout, pour un État administrativement immature tel que Madagascar, un risque non négligeable de dérives malgré l'instauration d'organes de contrôle. Le fractionnement en de multiples institutions permet, en cas de défaillance de l'une d'entre elles, de ne pas hypothéquer la réussite globale de la politique nationale de lutte contre la corruption, l'institution déficiente pouvant être suppléée par une de ses consœurs. L'efficacité de cette segmentation est cependant absolument subordonnée à la coopération harmonieuse du système, sans laquelle chaque institution demeurerait seule maîtresse à bord de son domaine d'attribution, cantonnant la politique de lutte contre la corruption à n'être qu'une sorte d'archipel réduit à la simple addition d'institutions. Cela reviendrait de fait à transformer une centralisation globale de la lutte en une centralisation localisée avec le risque important de voir cette forme de cloisonnement devenir inopérant en cas de défaillance d'une seule institution qui entraînerait à elle seule l'échec du système.

Le partage des compétences associé à une collaboration effective est pour l'État malgache le moyen le plus efficace de lutter contre les risques encourus avec cette forme de centralisation, tout en optimisant la coordination des efforts et en favorisant un contrôle mutuel.

## 2 : Mécanismes de collaboration interinstitutionnelle et conséquences : des défis à relever.

Si la mise en place d'une collaboration interinstitutionnelle en matière de lutte contre la corruption peut s'expliquer théoriquement par les avantages qu'elle est censée apporter, elle n'en implique pas moins des conséquences qui devraient être prises en compte par les pouvoirs publics recourant à cette stratégie. Pour un État tel que celui de Madagascar, les conséquences découlant des mécanismes de coopération peuvent se résumer à autant de défis.

La première conséquence n'est pas exclusive de la collaboration entre les institutions car on la retrouve dans une majorité des domaines relevant des pouvoirs publics : il s'agit de l'encadrement nécessaire, par le droit, de toute politique ou action menée par l'État. L'exigence d'existence d'un État de droit passe par le respect de règles préalablement instaurées. La collaboration interinstitutionnelle doit elle aussi respecter cette exigence et cela pour des raisons diverses. D'un point de vue pratique, le droit dans un système romano-germanique fonctionne sur un système écrit basé sur une codification des diverses législations. Par souci d'efficacité, cette culture de l'écrit génère des textes suffisamment clairs et précis qui permettent d'encadrer juridiquement au mieux les politiques publiques. Il incombe donc à l'État, s'il souhaite la mise en place d'une collaboration efficace et efficiente entre des institutions œuvrant à la réussite d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption, d'installer cette dernière dans un cadre juridique bien déterminé. Outre le respect des principes découlant de l'État de droit<sup>656</sup>, l'existence d'un texte clair et suffisamment précis permet une répartition de compétences propres entre des institutions bien déterminées. Compte tenu du caractère spécifique de la corruption, il se peut que le cadre général de la collaboration institutionnelle ne soit pas suffisamment adapté et que cette dernière soit organisée sur des bases différentes. Ainsi le cadre de la coopération peut être prévu par des circulaires émanant des ministères compétents et prévu dans les décrets portant création des institutions ou bien encore déterminé par l'adoption d'un accord juridiquement contraignant ou non entre institutions. Une conséquence prévisible de cette diversité de textes juridiques est le risque d'aboutir à des contradictions préjudiciables à la coopération nouvellement

---

<sup>656</sup> Madagascar, *Constitution de la IVe République*, 11 déc. 2010, art. 1<sup>er</sup> : « [...] La démocratie et le principe de l'État de droit constituent le fondement de la République. Sa souveraineté s'exerce dans les limites de son territoire. »

instaurée<sup>657</sup>. Une attention particulière doit donc être portée à ces textes afin de se prémunir de ce risque.

La deuxième conséquence du choix de la mise en place de mécanismes de collaboration efficaces entre les institutions est l'instauration préalable et tout au long de la collaboration d'un climat de confiance propice à la réussite de la stratégie nationale de lutte contre la corruption. Cette confiance constitue un défi important pour les pouvoirs publics malgaches car elle est essentielle à l'instauration d'une synergie entre les principales institutions de lutte contre la corruption. Le partage des informations et la menée d'actions communes sont la base d'une coopération efficace. Alors que la méfiance vis-à-vis d'une institution, d'un de ses services ou encore de son Directeur général peut suffire à une autre institution pour ne pas participer pleinement à cette stratégie de collaboration en omettant de transmettre des informations voire, dans les cas les plus graves, en refusant simplement la moindre action concertée de peur de voir sa propre action gangrenée par l'autre institution jugée déficiente. Si, pour un État comme celui de Madagascar, la difficulté d'instaurer un climat de confiance réside dans le fait que le droit seul n'est pas en mesure d'y contribuer totalement, il ne faut pas pour autant négliger l'apport des textes juridiques sur cette question. En effet, l'existence d'organes de contrôle, s'ils fonctionnent, tend à garantir la probité et le respect par une institution des règles établies et notamment des mécanismes de coopération. Le corollaire de ces derniers est une fois encore l'existence de textes clairs et précis répartissant des compétences bien déterminées entre les différents organes chargés de la lutte contre la corruption.

La dernière conséquence de l'instauration de la collaboration interinstitutionnelle constitue elle aussi un défi à relever : il s'agit de la mise en place d'un « leadership » efficace. Ce terme usité par les Anglo-Saxons et que l'on peut traduire par « commandement » peut se définir selon le dictionnaire français Larousse comme « *une position dominante qu'occupe en droit ou en fait un homme politique au sein d'un mouvement ou d'un État* »<sup>658</sup>. Plus encore, pour l'encyclopédie en ligne Wikipédia, il s'agirait « *d'une relation de confiance temporaire*

---

<sup>657</sup> Une insécurité juridique peut résulter de la présence de textes juridiques contradictoires. Se poserait alors un problème de conflit de compétences afin de déterminer quels textes doivent prévaloir. Seule une décision de justice est en mesure d'écarter telle ou telle disposition d'un texte et garantir une application uniforme du droit. Seule la présence de textes clairs et précis vient limiter ce risque qui, il faut le rappeler, est en mesure d'impacter durablement les chances de fonctionnement de la coopération et à plus grande échelle, celles de la stratégie nationale de lutte contre la corruption.

<sup>658</sup> Larousse, « Définition du leadership » [<http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/leadership/46519>]

*et réciproque qui se manifeste par sa capacité à fédérer et à mobiliser les énergies autour d'une action collective »<sup>659</sup>.*

Le recours à ce type d'organisation administrative basée sur un organe central faisant office de fer de lance et de centre de commandement de la lutte contre la corruption au sein d'un État connaît des détracteurs. Pour se prémunir de la défaillance d'une institution qui pourrait affecter la politique publique mise en place, il est parfois plus utile de répartir les compétences entre plusieurs institutions en choisissant de ne pas faire reposer les décisions stratégiques uniquement sur l'une d'entre elles. Cela dit, la création d'un « leadership », en matière de collaboration interinstitutionnelle, permet fort pratiquement de mener des politiques, des stratégies ou des actions cohérentes sans hypothéquer leur efficacité. La chaîne de décision étant réduite, la lutte contre la corruption ne sera que plus réactive et donc mieux adaptée aux réalités forcément mouvantes et sans cesse renouvelées du phénomène corruptif. Une solution intermédiaire est aussi possible et consiste à distribuer ce « leadership » entre plusieurs institutions en fonction de leurs compétences propres. Ainsi un organe pourra être moteur de la politique de lutte contre la corruption dans un domaine bien déterminé et laisser le commandement dans un autre à un organe plus adapté. La principale difficulté est alors de réussir à maintenir la cohérence du système. Cela passe encore une fois par l'instauration d'une collaboration efficace entre les divers acteurs de la lutte contre la corruption.

Des définitions précédemment énoncées émergent deux notions principales nécessaires à l'objectif de ce « leadership » à savoir une coopération autour d'une action collective : une relation de confiance et une position de domination. Il a déjà été évoqué précédemment l'importance de l'établissement d'un climat de confiance entre les différents organes luttant contre la corruption. L'analyse se portera donc ici sur la domination et les moyens de sa mise en œuvre dans le respect des principes de l'État de droit. Il est d'ailleurs remarquable que la notion de confiance peut très bien être un élément de la domination. Elle permet à cette dernière d'être plus facilement consentie. Max Weber distingue plusieurs types de domination : une domination légale, une domination traditionnelle et une domination charismatique<sup>660</sup>. Si la domination légale apparaît comme la seule garantissant

---

<sup>659</sup> Wikipedia, « Leadership » [<http://fr.wikipedia.org/wiki/Leadership>]

<sup>660</sup> MAX WEBER, *La Domination*, La Découverte, 2013.

l'établissement d'un État de droit étant donné qu'elle est issue du droit<sup>661</sup>, il ne faut pas négliger l'impact que peuvent toujours avoir les deux autres types de domination dans un État où la coutume et les règles traditionnelles continuent d'être socialement considérables. L'organisation sociétale<sup>662</sup>, qui d'ailleurs favorise un certain type de corruption, n'y est pas étrangère. Plutôt que d'opposer une domination légale aux autres et complexifier davantage la collaboration institutionnelle, il convient plutôt d'englober des éléments des deux autres types de domination. Ce faisant, il sera important d'encadrer par le droit cette absorption afin de se prémunir d'une rupture de légitimité qui rendrait le « leadership » mis en place inopérant dans un contexte de lutte contre la corruption. Ce pourrait être par exemple la nomination à la tête de l'institution pilote en matière d'anticorruption d'une personnalité de poids à l'éthique et à la respectabilité irréprochables. Il pourrait aussi être intégré au processus de nomination et en particulier lors de la cérémonie idoine le respect d'un protocole issu de la coutume traditionnelle. Le droit doit rester l'outil incontournable de la mise en place et de l'encadrement de ce « leadership », représenté par une institution ou un organe central. Sinon les risques de déstabilisation et de dysfonctionnement de la stratégie nationale de lutte contre la corruption se verraient fortement accentués.

**B : Des liens d'interdépendance créant une collaboration inéluctable : approche pratique.**

La collaboration interinstitutionnelle peut se théoriser en fonction des avantages et des inconvénients qui peuvent découler de sa mise en place. Dans la pratique, elle est pourtant moins issue d'une volonté politique que de la conséquence des efforts entrepris en vue d'endiguer la corruption. Du moment où l'État malgache a fait le choix de ne pas déroger au droit en vigueur et de répartir les efforts de lutte contre la corruption entre divers organes et institutions, des liens d'interdépendance, voulus ou non, sont apparus et ont entraîné une collaboration inéluctable. Cela est facilement compréhensible compte tenu de la complexité de la gestion du phénomène corruptif. Le fait est que les institutions luttant contre la

---

<sup>661</sup> Droit s'appliquant aussi bien aux détenteurs du pouvoir et étant adopté rationnellement par des procédures impliquant le peuple et ses représentants. La domination réside donc dans la légitimité des règles de droit.

<sup>662</sup> La société malgache de par son histoire est très hiérarchisée et accorde une place importante au chef qui dirige sa famille (en subvenant à ses besoins), qui a su accumuler des richesses et donc le pouvoir (les deux allant souvent de pair dans un contexte d'État néo-patrimonial) ou bien encore qui exerce une influence quelconque (le sacré y étant souvent associé).



corruption à Madagascar se doivent de collaborer soit parce que leur collaboration fait partie du fonctionnement prévu par leurs décrets fondateurs, soit parce que la pratique la rend inéluctable.

Il faut aussi remarquer que les institutions opérationnelles sont dépendantes les unes des autres. C'est-à-dire que les travaux de l'une influencent ceux des autres et que le bon fonctionnement même de l'une va impliquer la réussite d'une autre. Ce fonctionnement a été prévu dès l'origine de la stratégie nationale de lutte contre la corruption par le Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption<sup>663</sup> dont la transformation actuelle en Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité<sup>664</sup> éclaire sur l'influence que peuvent avoir les divers organes de conseil qui vont proposer et organiser le fonctionnement de cette stratégie.

### **1 : Des institutions opérationnelles interdépendantes.**

La Stratégie nationale de lutte contre la corruption élaborée au début des années 2000 et conduite à l'origine par le Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption a, dès le départ, convenu que s'appuyer sur une institution centrale chargée de la lutte (le BIANCO) était pour Madagascar la solution la plus évidente et pratique. Cependant, il aurait été malhabile de donner à cette institution centrale des compétences trop étendues. Les principaux dangers étant, le cas échéant, de la voir échouer à remplir ses objectifs et donc condamner l'ensemble de la politique de l'anti-corruption, et, plus risqué encore, devenir trop puissante. Dans un État qui connaît des troubles politiques périodiques, le contrôle d'une telle institution par l'exécutif serait lourd d'une potentialité de dérives facilement concevables, avec un impact au moins proportionnel sur le respect des libertés individuelles et des principes de l'État de droit. C'est pourquoi la stratégie nationale de lutte contre la corruption a prévu de limiter les domaines d'intervention du Bureau indépendant anti-corruption en excluant tout rôle judiciaire et donc en garantissant à l'institution judiciaire son indépendance et son monopole dans son domaine d'attribution qui englobe les infractions assimilées à de la corruption.

Le BIANCO étant lui aussi indépendant vis-à-vis de l'institution judiciaire, le bon fonctionnement de ces deux institutions passe par une collaboration active. Cette

---

<sup>663</sup> Madagascar, Décret n° 2002 – 1128 portant création du Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption, 30 sept. 2002.

<sup>664</sup> Madagascar, Décret n° 2006 - 207 portant création du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité, 21 mars 2006.

interdépendance de fait existe bel et bien. Le BIANCO, pour son activité d'investigation, n'est pas maître du volet judiciaire et doit s'en remettre aux tribunaux, tout comme l'institution judiciaire n'a actuellement ni les compétences ni l'expertise nécessaire pour mener à bien ses propres investigations dans les cas les plus complexes de corruption et doit s'appuyer sur le BIANCO. Comme l'investigation n'est que la phase préalable aux poursuites pénales<sup>665</sup>, elle peut donc être conduite sans une autorisation d'une autre institution ou entité<sup>666</sup>.

En outre, dans de nombreux cas concernant la criminalité financière (qui dans son fonctionnement recourt bien souvent à des actes assimilées à de la corruption), les agents du BIANCO, tout comme les fonctionnaires de l'institution judiciaire, sont tributaires du travail du service de renseignement financier (SAMIFIN), qui lui seul possède l'expertise technique en la matière. C'est pour cette raison précise que l'État malgache s'est doté d'un service de renseignement financier composé d'experts et lui a octroyé des moyens, certes actuellement insuffisants, pour lutter contre la criminalité financière. Les déclarations d'opérations suspectes doivent lui être envoyées par les professions et organismes assujettis<sup>667</sup> et, le cas échéant, transmises au tribunal compétent.

Cette dépendance rend absolument nécessaire la mise en place d'une collaboration entre ces multiples institutions afin de remplir les objectifs fixés par la Stratégie nationale de lutte contre la corruption. La difficulté première étant que le droit en vigueur n'impose pas cette coopération dans tous les décrets instaurant ces institutions ni dans toutes les lois relatives à la lutte contre la corruption au sens large. Ainsi, concernant l'institution centrale qu'est le BIANCO, son indépendance vis-à-vis des autres organes ou institutions, à l'exception de la présidence de la République dont il reste dépendant<sup>668</sup>, est assurée par le

---

<sup>665</sup> Madagascar, Décret n° 2008 – 176 abrogeant le décret n° 2004-937 du 05 octobre 2004 et portant réorganisation du Bureau Indépendant Anti-Corruption, 15 fév. 2008, art. 37 : « L'investigation étant la phase du procès pénal se déroulant avant le déclenchement des poursuites, les actes d'investigation peuvent être menés par le BIANCO sans autorisation préalable sur toute personne, suivant un mandat émanant du Directeur général ou du Directeur général Adjoint ou du chargé d'intérim, en cas d'absence ou d'empêchement du Directeur général et du Directeur général Adjoint ».

<sup>666</sup> Madagascar, Loi n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption, 22 août 2016, art. 54 : « Tout acte d'investigation qui est la phase du procès pénal avant le déclenchement des poursuites peuvent être menés par le BIANCO sans autorisation préalable sur toute personne, suivant un mandat émanant du Directeur général ou du Directeur général Adjoint ou du chargé d'intérim, en cas d'absence ou d'empêchement du Directeur général et du Directeur général Adjoint ».

<sup>667</sup> Madagascar, Loi n° 2004-020 du 19 août 2004 sur le blanchiment, le dépistage, la confiscation et la coopération internationale en matière de produits du crime, 19 août 2004, art. 3.

<sup>668</sup> Cette dépendance a été évoquée précédemment. Elle repose en majeure partie sur la nomination du Directeur général ainsi que sur le budget alloué au BIANCO.

décret n°2008-179 modifiant son décret fondateur. Cependant, ce même décret dans son article 30 prévoit que « *dans l’accomplissement de sa mission, le BIANCO peut solliciter auprès de toute entité publique ou privée, de toute personne physique ou morale, une collaboration, une assistance ou un avis technique en tant que de besoin* »<sup>669</sup>. Cela signifie que si le BIANCO n’est pas tenu de collaborer avec les autres institutions (bien que la coopération avec les organismes nationaux de lutte contre la corruption et infractions assimilées soit une de ses missions<sup>670</sup>), il peut y recourir s’il en éprouve la nécessité. Cet article a pour principal intérêt de garantir une fois de plus l’indépendance du Bureau en lui laissant l’opportunité de recourir aux compétences d’autres entités. Cet article 30 est le parfait exemple de la prise en compte de l’interdépendance institutionnelle dans la Stratégie nationale de lutte contre la corruption. Il est pourtant important de relever que si le BIANCO peut solliciter de l’aide, les autres institutions compétentes en matière de lutte contre la corruption ne sont nullement obligées statutairement d’y répondre favorablement. Il y a là un constat bien ironique : la Stratégie nationale de lutte contre la corruption fonctionne avec comme organe central un Bureau doté d’une indépendance qui, pour être statutaire<sup>671</sup>, n’en demeure pas moins fort relative compte tenu des multiples dépendances pratiques s’exerçant sur lui.

La dépendance ne saurait de plus être unilatérale. Elle doit être bien partagée par les acteurs de la lutte. Des institutions comme le SAMIFIN, la CPEAC et PAC et le CSI connaissent tout autant que le BIANCO la nécessité de s’appuyer sur les compétences de leurs consœurs. Tout d’abord, la Chaîne pénale économique anti-corruption, en tant que détachement géographique et fonctionnel du tribunal de grande instance d’Antananarivo, est comme l’ensemble de l’institution judiciaire, régie par le principe contenu dans la Constitution d’indépendance de la justice<sup>672</sup> qui, dans le cadre de la lutte contre la corruption, ne saurait souffrir de manquements. Cependant, la pratique vient encore une fois

---

<sup>669</sup> Madagascar, Décret n° 2008 – 176 abrogeant le décret n° 2004-937 du 05 octobre 2004 et portant réorganisation du Bureau Indépendant Anti-Corruption, 15 fév. 2008, art. 30.

<sup>670</sup> Madagascar, Loi n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption, 22 août 2016, art. 44.

<sup>671</sup> Madagascar, Décret n° 2008 – 176 abrogeant le décret n° 2004-937 du 05 octobre 2004 et portant réorganisation du Bureau Indépendant Anti-Corruption, 15 fév. 2008, art. 2 : « Le BIANCO est doté d’une indépendance ainsi que d’une autonomie opérationnelle et de gestion ».

<sup>672</sup> Madagascar, Constitution de la IV<sup>e</sup> République, 11 déc. 2010, art. 107 : « Le Président de la République est garant de l’indépendance de la justice. À cet effet, il est assisté par un Conseil Supérieur de la Magistrature dont il est le Président. Le Ministre chargé de la Justice en est le Vice-président ».

<sup>673</sup> Il est à noter que contrairement à la Constitution de la France dont elle s’inspire, celle de Madagascar ne parle pas d’autorité judiciaire. La justice peut être, de ce fait, considérée comme un pouvoir au même titre que le législatif et l’exécutif sans qu’ait lieu de multiples débats doctrinaux. Le principe de séparation des pouvoirs s’en trouvent ainsi clarifié.

mettre à mal cette rigueur théorique. La création de la CPEAC et aujourd'hui des PAC peut se comprendre comme un semi aveu d'impuissance de l'institution judiciaire, obligée de spécialiser ses services pour apporter une réponse efficace à la problématique de la corruption. De plus, le BIANCO, doté d'un pouvoir d'investigation limité à la phase préliminaire avant toute poursuite et d'un pouvoir de police judiciaire (exercé par le Directeur général), vient se confondre avec le Parquet et la police judiciaire qui sont des composantes de la CPEAC. Cette concurrence ne serait en rien fâcheuse, du point de vue de l'indépendance de l'institution, si l'investigation du BIANCO n'était pas devenue une étape incontournable de la procédure pénale en matière d'infractions de corruption. Les raisons en sont multiples. Tout d'abord, une majorité des plaintes concernant des faits de corruption est en priorité adressée au BIANCO lorsque ce dernier est présent territorialement<sup>674</sup>, au détriment de la police ou directement de la justice. Cet état de fait trouve une double explication dans la confiance supérieure accordée au BIANCO par rapport à la police, qui est considérée dans les sondages relatifs à la perception de la corruption dans le pays, comme une des institutions les plus corrompues<sup>675</sup>. Mais aussi dans les lacunes du droit vis-à-vis de la protection des dénonciateurs, malgré une référence hélas insuffisante et mal appliquée<sup>676</sup> dans la loi de 2004<sup>677</sup> et son rappel dans celle de 2016<sup>678</sup>. Une bonne partie du travail de la CPEAC et des PAC dépend donc de la transmission des dossiers et de la coopération du Bureau qui va aussi jouer le rôle d'un filtre préalable sur les plaintes reçues et déterminer unilatéralement lesquelles seront transmises à l'institution judiciaire. Nous sommes ici en présence d'une dépendance réelle d'une institution envers une autre. Elle peut malgré tout s'entendre dans les deux sens en considérant que le BIANCO, pour remplir au mieux la mission qui lui a été confiée, a besoin de s'appuyer sur les retours de la justice pour améliorer ses procédures d'investigation. Force est de constater que le dialogue interinstitutionnel est

---

<sup>674</sup> En dehors de la capitale et des branches territoriales via la présence de boîtes de doléances.

<sup>675</sup> Bureau Indépendant Anti-Corruption, « *Rapport annuel 2007* ».

<sup>676</sup> U.S. DEPARTMENT OF STATE, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, *Madagascar 2013 Human Rights Report*, 2013, p. 18: « *Tandis qu'il n'y a pas de législation spécifique sur les dénonciateurs, la loi de 2004 sur la lutte contre la corruption prévoit que les identités des dénonciateurs et des individus accusés de corruption doivent être protégés au cours d'une enquête. Les cours ne peuvent forcer les témoins à divulguer des informations qui peuvent identifier les dénonciateurs, et il est illégal de réprimander quiconque ayant signalé une corruption. Les dénonciateurs qui sont complices de corruption sont exempts de peines s'ils signalent les infractions avant l'engagement des poursuites. Si des individus complices sont poursuivis et facilitent plus tard l'arrestation des autres suspects, leurs peines sont réduites de moitié. Il n'était pas clair dans quelle mesure ces dispositions étaient mises en œuvre* ».

<sup>677</sup> Madagascar, *Loi n° 2004-020 du 19 août 2004 sur le blanchiment, le dépistage, la confiscation et la coopération internationale en matière de produits du crime*, 19 août 2004, art. 32 – 35.

<sup>678</sup> Madagascar, *Loi n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption*, 22 août 2016, art. 56 – 59.

souvent infructueux. La faute en incombe au relatif échec de la politique de lutte contre la corruption dont les deux institutions se rejettent la responsabilité. Pour le BIANCO, la justice ne prononce pas les condamnations qu'elle devrait compte tenu des dossiers qui lui sont transmis comme l'a spécifié l'ancien Directeur général de l'institution<sup>679</sup>. Pour la CPEAC, c'est au contraire le BIANCO qui ne respecte pas les règles élémentaires d'une enquête judiciaire et qui saborde ainsi les dossiers. Les quelques approches et accords de collaboration entre ces deux institutions auront du mal à aboutir tant que la CPAEC ne sera pas une structure indépendante des tribunaux classiques et qu'une réforme en profondeur de conseil supérieur de la magistrature ne sera pas effectuée. C'est en tout cas ce qu'a affirmé le Directeur général du BIANCO, Jean-Louis Andriamifidy, à l'hôtel de ville d'Analakely le 9 décembre 2014<sup>680</sup> lors de la Journée internationale de la lutte contre la corruption. La création des PAC est ici une réponse à cette doléance et l'avenir dira s'ils seront en mesure de corriger ce déficit de confiance.

Ensuite concernant le SAMIFIN, son indépendance semble être assurée si l'on occulte la question de son autonomie financière qui, bien que garantie par le décret n° 2007 – 510 du 4 juin 2007, n'est pas complètement évidente puisqu'il émerge sur le budget de la présidence de la République, qui lui alloue un budget selon les financements disponibles, sans tenir compte de ses besoins réels. Rien dans le décret portant création de cette institution ne dispose une quelconque dépendance vis-à-vis des autres institutions chargées de lutter contre la corruption. Mais cela ne veut pas dire que des procédures de collaboration aient été oubliées. Le décret n° 2007 – 510 du 4 juin 2007, dans son article 16, dispose que le SAMIFIN se doit d'informer le BIANCO s'il transmet au procureur de la République un rapport concernant des infractions relevant de la compétence du Bureau<sup>681</sup>. Il faut cependant relativiser cette collaboration technique qui reste sommaire. Il ne s'agit que d'une transmission d'informations et non d'une véritable action conjointe sur un dossier impliquant des infractions de corruptions couplées à un blanchiment d'argent. Nous

---

<sup>679</sup> Général Faly RABETRANO, « *la suite des enquêtes pour corruption pose problème* », le 16 mai 2014, [<http://www.lex-pressmada.com/blog/actualites/general-faly-rabetrano-la-suite-des-enquetes-pour-corruption-pose-probleme-10847>].

<sup>680</sup><http://www.lexpressmada.com/blog/actualites/dix-ans-du-BIANCO-tout-reste-a-faire-contre-la-corruption-23185>

<sup>681</sup> Madagascar, *Décret n°2007 - 510 portant création, organisation et fonctionnement du Service des Renseignements Financiers dénommé SAMIFIN*, 4 juin 2007, art. 16 : « [...] Lorsqu'il transmet au Procureur de la République, en application de l'article 22 de la loi, un rapport qui concerne une infraction de blanchiment en relation avec une infraction de la compétence du Bureau Indépendant Anti-Corruption, il informe celui-ci de cette transmission ».

touchons les limites du système qui ne fixe pas de réel cadre de coopération et repose sur des arrangements multilatéraux et une plateforme informelle qui ne remplit pas efficacement son rôle selon les acteurs eux-mêmes.

Dans l'autre sens, le SAMIFIN a pour mission de recueillir des déclarations d'opérations illicites que d'autres entités auront suspectées<sup>682</sup>. Mais cette obligation ne concerne qu'un petit nombre de professions ou d'institutions (surtout bancaires) dont sont exclus le BIANCO ou la CPEAC<sup>683</sup> ou les PAC. Cette limitation législative réduit considérablement l'impact du service de renseignement financier dans la mesure où il n'a pas la possibilité de s'autosaisir. Il en va de même des autres institutions compétentes en matière de corruption qui ne peuvent lui transmettre des cas suspects ni le saisir si l'on s'en tient à une lecture littérale de la loi n° 2016-020. C'est pourquoi des accords de coopération sont nécessaires pour permettre à ces institutions de remplir pleinement leurs offices. En effet, le BIANCO, de même que la justice, ne possèdent pas à l'heure actuelle les moyens de mener à bien une véritable investigation en matière d'infractions financières<sup>684</sup>. Tout comme le SAMIFIN aurait besoin dans bien des cas de l'expertise du BIANCO pour mener de manière optimale certaines investigations.

Est aussi distinguable une forme de collaboration dans la transmission prévue par décret, par le SAMIFIN de son rapport d'activité<sup>685</sup> au BIANCO et au CSI. Les informations que peuvent en tirer ces deux institutions sont nombreuses et permettent d'orienter leur propre politique en fonction de l'évolution des infractions de blanchiment et des secteurs concernés. Mais peut-on parler de collaboration lorsque la réciprocité n'est pas la norme ? Ces deux institutions n'ont pas l'obligation légale de transmettre au SAMIFIN leur propre

---

<sup>682</sup> *Idem*, art. 3.

<sup>683</sup> Madagascar, *Loi n° 2004-020 du 19 août 2004 sur le blanchiment, le dépistage, la confiscation et la coopération internationale en matière de produits du crime*, 19 août 2004, art. 3 : «[...] Les personnes qui, dans l'exercice de leur profession, réalisent, contrôlent ou conseillent des opérations entraînant des mouvements de capitaux, les établissements bancaires et financiers publics et privés, les services de la poste, les sociétés d'assurance, les mutuelles, les sociétés de bourse et les commerçants changeurs manuels sont tenus d'avertir le service institué à l'article 16 dès lors qu'il leur apparaît que des sommes, ou des opérations portant sur ces sommes, sont susceptibles de provenir d'infractions prévues aux articles 95 à 97, 100 et 101 de la loi n° 97-039 du 04 novembre 1997 sur le contrôle des stupéfiants, des substances psychotropes et des précurseurs à Madagascar ou d'une criminalité transnationale organisée».

<sup>684</sup> C'est d'ailleurs cet élément qui a prioritairement poussé les pouvoirs publics malgaches à se doter d'un service de renseignement financier.

<sup>685</sup> Madagascar, *Décret n°2007 - 510 portant création, organisation et fonctionnement du Service des Renseignements Financiers dénommé SAMIFIN*, 4 juin 2007, art. 18 : «[...] Un exemplaire de ce rapport est adressé au Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité, à la Commission de Supervision Bancaire et Financière et au Bureau Indépendant Anti-corruption ».

rapport annuel, si bien que l'on ne peut parler de pleine coopération ni même entrevoir l'esquisse d'une forme de domination qui reste cantonnée aux obligations respectives de chacun.

Il ne faut pas oublier que la criminalité financière et la corruption vont souvent de pair, ne serait-ce que pour occulter les fruits du crime. Pour ce faire, les différents acteurs de la lutte anticorruption « *ont décidé de développer ensemble un logiciel de suivi informatisé et centralisé des doléances de corruption et des affaires de Blanchiment de Capitaux. Le système intègre toute la chaîne de traitement de dossier. Ce projet est financé par le Service de Coopération et d'Action Culturelle de l'Ambassade de France* »<sup>686</sup>. Des conventions visant à la communication des dossiers ont aussi été élaborées avec entre autres le BIANCO lorsque les déclarations d'opérations suspectes contenant des infractions de blanchiment sont aussi suspectées de corruption<sup>687</sup>. Le bilan est pour le moins négatif : pour les années 2011, seuls trois dossiers, et en 2012, un seul dossier ont été transmis. Il est pourtant difficilement concevable que des liens avec des infractions de corruption ne puissent pas plus souvent être établis. La coopération, malgré son caractère *quasi* inéluctable, semble donc être défailante. Au risque, bien souvent constaté d'ailleurs, de voir la Stratégie nationale de lutte contre la corruption ne pas remplir ses objectifs et par la même se couper du soutien populaire dont elle jouissait à ses débuts.

## **2 : L'influence des organes de conseil dans la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption.**

S'il faut distinguer un organe faisant office de conseil en matière de lutte contre la corruption, il s'agira sans nul doute possible du Comité pour la sauvegarde de l'intégrité (CSI) et avant lui son ancêtre le Conseil supérieur de lutte contre la corruption (CSLCC). Il est cependant bien plus que cela puisqu'il fut à l'origine l'instigateur de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption et en a dirigé dans un premier temps la conduite. Placé sous l'autorité directe de l'exécutif en la personne du président de la République<sup>688</sup>, il est à l'origine de la création du BIANCO en 2004 et de ses attributions. Son rôle de conseil en

---

<sup>686</sup> SAMIFIN, *Rapport annuel 2012*, p. 27.

<sup>687</sup> *Idem*, p. 14.

<sup>688</sup> Madagascar, *Décret n° 2002 - 1128 portant création d'un Conseil supérieur de lutte contre la corruption*, 30 sept. 2002, art. 1 : « Il est institué un organisme dénommé "Conseil supérieur de lutte contre la corruption", placé sous l'autorité du Président de la République ».

matière de politique de lutte contre la corruption fut mis en avant lors de la modification de son décret de création en 2004. Ce rôle de conseil à la fois du BIANCO et de la présidence de la République<sup>689</sup> lui est toujours assigné dans sa forme la plus récente (CSI) malgré la disparition dans les textes de la mention explicite du BIANCO. Le décret n° 2006 – 207 portant création du Comité pour la sauvegarde de l'intégrité lui a assigné la nouvelle mission « *d'assister les piliers du Système National d'Intégrité* »<sup>690</sup>. Il faut comprendre la modification des textes antérieurs comme une extension du rôle de conseil du CSI à de nouveaux organes comme la justice, en plus de celui originel auprès du BIANCO, ce dernier faisant partie intégrante des piliers d'intégrité.

Il est tout de même constatable dans les rapports entre le CSI et le BIANCO une évolution qui va dans le sens d'une émancipation progressive et d'une collaboration moins directe sinon directive. Le rôle du CSI en tant qu'organe de conseil et de consultation du BIANCO n'est pas retenu dans le nouveau décret n° 2008-176 du 15 février 2008 abrogeant le décret n°2004-937 du 5 octobre 2004 et portant réorganisation du Bureau Indépendant Anti-Corruption. Sont supprimées de ce nouveau décret également les obligations faites au Directeur général de demander l'avis conforme du CSI sur tout projet de création ou de suppression de poste, et de requérir l'accord préalable du CSI pour l'acceptation de tout soutien matériel ou financier provenant d'une source privée<sup>691</sup>. Le projet de budget du BIANCO pour l'exercice suivant n'a plus à être soumis préalablement au CSI avant d'être présenté au ministre chargé des Finances et du Budget<sup>692</sup>. Le Directeur général du Bureau peut désormais remettre le rapport sur les activités de son institution directement au président de la République sans passer par le CSI comme cela était le cas dans le décret n° 2004-937<sup>693</sup>.

---

<sup>689</sup> Madagascar, Décret n° 2004-982 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 2002-1128 du 30 septembre 2002 portant création d'un Conseil supérieur de lutte contre la corruption, 12 oct. 2004, art. 2.

<sup>690</sup> Madagascar, Décret n° 2006 – 207 portant création du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité, 21 mars 2006, art 2.

<sup>691</sup> Madagascar, Décret n° 2004 – 937 portant création du Bureau Indépendant Anti-corruption, 5 oct. 2004, art. 31 : « Outre les consultations prévues aux dispositions de l'article 19 alinéa 2 de la loi n° 2004-030 du 9 septembre 2004 sur la lutte contre la corruption, le Directeur général sollicite l'avis conforme du Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption sur tout projet de création ou de suppression de poste, et son accord préalable pour l'acceptation d'un soutien matériel ou financier provenant d'une source autre qu'un vote parlementaire lorsque le montant excède 2 % de son budget de fonctionnement. Cet accord est toujours requis pour tout soutien matériel ou financier provenant d'une source privée ».

<sup>692</sup> *Idem*, art. 39 : « [...] La première semaine du mois de mai de chaque année, le Directeur général transmet pour examen au Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption le projet de budget de programme du BIANCO pour l'exercice budgétaire suivant ».

<sup>693</sup> *Id.*, art. 43 : « Avant le dépôt de son rapport annuel auprès du Président de la République, le BIANCO doit consulter le Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption. Ce dernier adresse au Président de la République un rapport annuel sur ses relations avec le BIANCO au plus tard le 15 avril de l'année suivante ».



On pourrait, en partant de ce constat, affirmer que le CSI et son ancêtre le CSLCC ont perdu leur influence sur le BIANCO grâce à la surveillance permanente exercée sur ses actes les plus importants (recrutements et budget). Néanmoins, leur relation organisée jadis par la loi n° 2004-030 du 9 septembre 2004 sur la lutte contre la corruption et actuellement par celle n° 2016-020 du 22 août 2016, reste assez vivace. L'article 19 de la loi de 2004 disposait que le CSLCC - et donc maintenant le CSI - demeure un organe de conseil du BIANCO et doit être consulté au sujet de l'effectivité générale de la stratégie de lutte contre la corruption<sup>694</sup>. De même, la nouvelle loi de 2016 consacre le rôle de conseil du CSI auprès des organes en charge de la lutte contre la corruption. Une collaboration est donc toujours d'actualité entre ces deux institutions nonobstant la volonté de donner une plus grande indépendance au BIANCO.

Après la création du SAMIFIN en 2007<sup>695</sup>, le CSI a élargi son domaine de compétence à partir du constat, que pour lutter efficacement contre la corruption, le travail du BIANCO et, à moindre mesure le SAMIFIN, devait être appuyé et complété par une démarche visant à améliorer la gouvernance globale du pays. Le système des piliers d'intégrité en est l'exemple marquant. Ce rôle est d'ailleurs confirmé récemment dans le rapport annuel de 2014 :

*« Après avoir créé le BIANCO en 2004 puis le SAMIFIN en 2008, le CSI a estimé qu'il ne fallait pas les laisser seuls dans cette lutte. L'ensemble des institutions devait participer.*

*Il faut entendre par institutions, publiques ou privées, tout ce qui produit des normes et définit des comportements — tels que l'aptitude des dirigeants à dépasser les clivages politiques et à rechercher un compromis, et celle de la société civile à promouvoir une plus grande cohésion nationale et politique — ainsi que le cadre réglementaire, législatif et organisationnel.*

*Cela a conduit le CSI à reprendre les principes de la bonne gouvernance, en tant que moyens adéquats pour relever le niveau général d'intégrité. En effet, l'intégrité ne se limite pas à lutter*

---

<sup>694</sup> Madagascar, Loi n° 2004 – 030 sur la lutte contre la corruption, 9 sept. 2004, art. 19 : « Le Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption est un organe de conseil du Bureau Indépendant Anti-Corruption et a pour mission d'assurer la surveillance et le suivi de la mise en œuvre de la politique et de la stratégie nationale de lutte contre la corruption. Il doit notamment être consulté sur l'effectivité générale de la stratégie de lutte contre la corruption, les procédures de fonctionnement, les besoins en ressources humaines et les conditions de recrutement du personnel du Bureau Indépendant Anti-Corruption».

<sup>695</sup> Madagascar, Décret n° 2007 - 510 portant création, organisation et fonctionnement du Service des Renseignements Financiers dénommé SAMIFIN, 4 juin 2007.

*contre la corruption, elle vise à répandre une éthique au sein de la société et en particulier à soumettre l'État au droit. La confiance du public naît de ce processus »<sup>696</sup>.*

Simple organe de conseil et de perspective selon son décret de 2006, le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité joue pourtant un rôle étendu dans les législations annexes, ce qui n'est pas sans influencer les autres institutions ou générer une coopération avec elles. Dans ce cas précis, le BIANCO, compte tenu de la procédure de nomination de son Directeur général, qui est la personne la plus influente et puissante de cette organisation (cf. ses attributions), se retrouve dirigé par le CSI à travers la constitution d'un Comité *ad hoc* de recrutement prévu dans l'article 42 de la loi anticorruption de 2016. Et cela malgré l'article 8 du décret de 2008 portant réorganisation du Bureau Indépendant Anti-Corruption, qui dispose que les modalités soient conduites par le Directeur général sortant<sup>697</sup>. Pyramide des normes oblige, en cas de conflit, c'est la loi qui prévaudrait, et dans le cas présent, qui consacre le rôle stratégique du CSI dans l'orientation future du BIANCO. Cas moins sujet à controverse, le CSI a un rôle actif dans la nomination du Directeur général du service de renseignement financier<sup>698</sup>. Suite à un appel ouvert il propose trois candidats au Conseil des ministres qui en nommera un par décret. Ce cas illustre parfaitement l'impact que peut avoir le CSI sur le futur travail du SAMIFIN comme sur les rapports qu'il entretiendra avec lui. Outre le filtre exercé au préalable et la sélection de candidats qu'il jugera les plus opportuns, c'est l'impartialité du futur Directeur général, une fois nommé, qui sera sujette à caution vis-à-vis de l'institution qui l'a porté à une telle responsabilité. Le devoir d'ingratitude cher à Robert Badinter devra être la règle afin de faire taire des critiques non loin d'être légitimes.

Le CSI, organe de conseil et de prospective, s'illustre aussi en tant qu'intermédiaire obligatoire dans la mise en place d'une collaboration efficace entre les institutions chargées de la lutte contre la corruption et, dans un cadre plus général, dans la conduite de la stratégie nationale de lutte contre la corruption. Il a été ces dernières années un élément de rapprochement important entre le BIANCO, le SAMIFIN et la justice par le biais des rencontres qu'il a conduites. Il est aussi à l'origine d'un projet, malheureusement encore au

---

<sup>696</sup> Comité pour la sauvegarde de l'intégrité, *Rapport annuel 2014*, p. 6.

<sup>697</sup> Madagascar, *Décret n° 2008 – 176 abrogeant le décret n° 2004-937 du 05 octobre 2004 et portant réorganisation du Bureau Indépendant Anti-Corruption*, 15 fév. 2008, art. 8 : « Le Directeur général est nommé par décret du Président de la République sur une liste de trois candidats proposés par un comité de recrutement dont la mise en place, la composition et l'organisation sont fixées par décision du Directeur général sortant ».

<sup>698</sup> Madagascar, *Décret n° 2007 - 510 portant création, organisation et fonctionnement du Service des Renseignements Financiers dénommé SAMIFIN*, 4 juin 2007, art. 5.

stade de l'étude, d'une base de données communes à ces trois institutions en matière de corruption. Les avantages dont pourraient profiter chacune de ces institutions sont indéniables et multiples : amélioration du traitement des dossiers, suivi de ces derniers, statistiques, répartition des tâches, etc. Un accord de collaboration a même été élaboré entre ces institutions le 28 août 2014, dans les locaux du CSI à Antaninarenina<sup>699</sup>, et prévoit « *les axes de la collaboration reposant sur les trois volets opérationnels que sont l'éducation, la prévention et l'application de la loi* ». Cependant, il est possible d'affirmer que l'absence de cadre contraignant, bien que justifié par l'indépendance des institutions, va encore une fois faire dépendre la réussite de cet accord sur une volonté commune difficilement quantifiable. Là résident les principales limites de ce système. Limites que le CSI tente de repousser en tant que structure de surveillance et d'évaluation, comme le rappelle le rapport annuel de 2014<sup>700</sup>. Une solution à court terme qui pourrait s'avérer efficace serait la création d'un cadre juridique de coopération organisant entre autres les échanges documentaires, les échanges d'informations et de documentation sur les programmes de formation, les échanges d'expériences et d'expertises, l'organisation de programmes de formation, la formulation de propositions de réformes aux autorités en vue de l'amélioration de la gouvernance et le plaidoyer auprès de l'administration et des partenaires nationaux et internationaux<sup>701</sup>.

Le rôle du CSI ne se limite pas au seul BIANCO. Il pose et prévoit aussi dans ses rapports annuels<sup>702</sup> des réformes de l'institution judiciaire. C'est ainsi qu'il dresse un bilan peu reluisant de cette dernière et évoque la problématique de la primauté du droit à Madagascar, déficiente selon lui en raison de la corruption au sein de la justice comme de la lenteur administrative. Ce constat milite pour un contrôle plus poussé des magistrats, que cela soit avant leur nomination ou après, malgré le risque de perte d'indépendance de cette fonction, ce qui à son tour poserait le problème d'une justice dépendante de l'exécutif. La problématique de la corruption est bien complexe et le CSI dans ses propositions et ses actions concrètes tente d'y répondre le plus habilement possible. Comment réformer et contrôler l'institution judiciaire tout en préservant son indépendance absolue ? Cela passe par des corps de contrôle neutres et intègres. Qualités qui sont souvent perverties dans le contexte de corruption ambiante.

---

<sup>699</sup> [<http://www.csi.gov.mg/uncategorized/engagement-soude-csi-justice-et-BIANCO/>]

<sup>700</sup> Comité pour la sauvegarde de l'intégrité, *Rapport annuel 2014*, p. 14.

<sup>701</sup> Comité pour la sauvegarde de l'intégrité, *Rapport annuel 2011*, p. 6-7.

<sup>702</sup> Comité pour la sauvegarde de l'intégrité, *Rapport annuel 2014*, p. 14.

Ces divers exemples et actions montrent clairement que, malgré l'affirmation de leur indépendance, les multiples institutions de lutte contre la corruption restent en quelque sorte soumises aux travaux du CSI. Soit volontairement car elles ont besoin de cette structure qui dans sa mission de développement de l'intégrité dans le pays est en contact avec un nombre important d'organes, d'institutions et de secteurs tant publics que privés, pour jouer le rôle de courroie de transmission entre elles. Soit involontairement car le CSI, dans ses travaux et notamment ses rapports, est en mesure d'influer sur les politiques publiques et donc de faire évoluer le cadre légal régissant la lutte contre la corruption à Madagascar. Le CSI étant sous l'autorité directe de la présidence de la République, cet aspect n'en est que plus évident si l'on considère que l'exécutif est à l'origine d'une majorité des projets de loi. De plus, le champ d'action élargi du CSI, qui dépasse largement celui de la corruption stricto sensu en englobant l'intégrité ou la gouvernance avec son système national d'intégrité, vient donner une forme de légitimité à cette institution. Le CSI est donc un véritable catalyseur des politiques publiques de réforme de l'État à Madagascar.

**Paragraphe 2 : Une collaboration institutionnelle conflictuelle et la question des acteurs internationaux.**

Les bénéfices escomptés d'une collaboration interinstitutionnelle ne suffisent pas toujours à garantir sa réussite. Le risque existe de voir la coopération ne pas être totale et sincère. Nous parlons alors de collaborations conflictuelles. Malgré une volonté politique apparente, plusieurs éléments peuvent expliquer un mauvais fonctionnement voir un échec des collaborations. Si les raisons personnelles des dirigeants ou les ambitions secrètes de chacun peuvent en être une explication, leur analyse qui relève plus du champ d'étude de la sociologie et de la science politique serait dans le cas présent non exhaustive. Une analyse juridique apporte un éclairage bien plus précis de ces conflits quand bien même la base légale nous intéressant découle en partie d'une volonté politique affirmée qui, dans le contexte malgache d'une gestion plus ou moins patrimoniale de l'État, suffit parfois à modeler le concept d'État de droit à son bénéfice.

Une des raisons les plus évidentes expliquant une collaboration inefficace et conflictuelle réside dans la concurrence qui peut exister entre les acteurs de la lutte contre la corruption à Madagascar. Cet état de fait n'est pas l'apanage des institutions nationales et concerne tout aussi bien leurs rapports avec les acteurs internationaux en matière de

corruption qui peuvent entrer en confrontation avec elles. Il existe donc une double concurrence qui doit être analysée pour répondre aux problématiques modernes de la corruption.

### **A : L'existence de compétences partagées et le cas spécifique de la présidence de la République.**

Les auteurs de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption<sup>703</sup> avaient souhaité mettre en place une lutte axée sur un petit nombre d'institutions très spécialisées et autonomes. Une répartition des compétences est venue délimiter leurs champs d'action respectifs. Au BIANCO, l'investigation de plaintes, la communication et l'éducation des citoyens. À la CPEAC, au PAC et à la justice, la répression. Au SAMIFIN, la criminalité financière. Au CSI, la prospective et la réforme de l'État. Cependant, dans l'optique de ne pas faire reposer la réussite ou l'échec de cette stratégie sur le seul fonctionnement optimal de cette chaîne, des compétences communes ont été préservées. Ainsi, la défaillance d'un seul maillon ne suffit pas à entraîner l'échec de la stratégie nationale de lutte contre la corruption.

Force est de constater que ce système censé limiter et faire reculer la corruption dans le pays n'a pas encore su atteindre les objectifs et les prévisions fixés. Pire, après des débuts encourageants, la corruption est revenue ces dernières années à un niveau comparable à ce qu'il était lors des prémices de la politique de lutte<sup>704</sup>. Si le contexte politique avec ses crises périodiques peut assez bien expliquer les difficultés à enraciner la culture de l'intégrité dans le pays, il ne faut pas négliger l'impact que peuvent avoir une mauvaise gestion institutionnelle ainsi qu'une base légale génératrice de difficultés non prises en compte originellement. Il en découle une concurrence réelle entre les institutions chargées de la lutte contre la corruption et ce d'autant plus qu'elles partagent des mêmes compétences mais pas obligatoirement des objectifs semblables. À ce sujet, il peut être intéressant de porter le regard sur la présidence de la République : l'exécutif qui, par décret, a une emprise sur

---

<sup>703</sup> Le Conseil Supérieur de Lutte contre la Corruption.

<sup>704</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL, « *Corruption Perceptions Index 2014* », [<http://www.transparency.org/cpi2014>].

certaines acteurs de la lutte semble parfois jouer de cette concurrence pour renforcer son autorité.

### **1 : Concurrence des institutions : compétences partagées et politiques contraires.**

La concurrence se comprend comme la présence de plusieurs acteurs dans un secteur d'activité donné. À la différence de la concurrence économique qui, pour de nombreux théoriciens, présente des avantages non négligeables et « *est ce qui oblige les gens à agir rationnellement pour pouvoir subsister* »<sup>705</sup>, la concurrence institutionnelle en matière de corruption se distingue par une complexification pas toujours heureuse des mécanismes de lutte. Car si la concurrence dans certains cas peut accoucher d'une saine émulation renforçant l'efficacité des institutions, elle est parfois vectrice de désordres d'autant plus importants que la coopération n'est pas fructueuse.

Cette concurrence peut avoir de multiples causes. On distinguera ici deux types de concurrences à travers leurs origines, leurs fonctionnements et leurs implications. Tout d'abord existe une concurrence que l'on qualifiera de passive dans le sens où elle n'est pas le fait de l'institution elle-même. Cette concurrence passive a pour origine les textes de droit, les lois, les décrets où l'on distingue des compétences doubles, c'est-à-dire des compétences et des attributions semblables dans plusieurs institutions chargées de la lutte contre la corruption. Il faut faire attention à ne pas confondre ces compétences doubles avec les compétences partagées : la compétence partagée a été prévue dès la création des institutions concernées alors que la compétence double, qui par respect pour le législateur ne peut être qualifiée d'erreur, existe tout simplement sans que des mécanismes de collaboration ou du moins une pratique spécifique tenant compte de l'existence des autres institutions qui partagent ces attributions n'aient été spécifiquement mis en place. Au contraire de la compétence partagée qui procède d'une stratégie plus globale prenant en compte le fait que plusieurs institutions ayant préférentiellement le même objectif puissent être dotées de moyens d'action similaires et agir dans des domaines identiques. Cela passe par la présence, dans le texte juridique régissant le fonctionnement de cette institution, de mécanismes de collaboration avec les autres institutions. Dans le cas de la compétence double, cela passe alors par des accords de coopération interinstitutionnelle.

---

<sup>705</sup> Friedrich HAYEK, *Droit Législation et liberté*, PUF, éd. 2007.

Ensuite, il existe une concurrence que l'on qualifiera d'opportuniste car elle ne se comprend qu'à travers les buts poursuivis par les institutions. La base légale n'est ici que secondaire bien qu'essentielle pour justifier une collaboration potentiellement conflictuelle. Le but poursuivi par les institutions en présence est de s'accaparer la réussite de la politique nationale de lutte contre la corruption afin de disposer des honneurs et de fonds de fonctionnement accrus. Cette rivalité entre des institutions partageant des mêmes compétences et poursuivant des mêmes buts peut être strictement personnelle au travers des ambitions respectives des divers directeurs généraux. Elle peut aussi être politique lorsqu'il y a un intérêt à favoriser une institution par rapport à une autre en fonction des buts que l'on se fixe. Pour déterminer quels sont les buts cachés (c'est-à-dire qui ne sont pas déterminés expressément par la loi ou qui s'en éloignent) poursuivis par les institutions concernées, il faudrait procéder à une analyse complète de leurs mécanismes de pouvoir internes. Si cette forme de concurrence relève là encore plus des champs de la sociologie et des pratiques administratives que du droit, il ne faudrait pas négliger ses impacts sur le bon fonctionnement des politiques publiques. Il faudra donc garder à l'esprit que les causes de la concurrence conflictuelle entre les institutions chargées de la lutte contre la corruption ne sont pas uniquement contenues dans le texte juridique mais aussi dans la pratique d'une société baignant dans l'impunité, le manque d'intégrité et la corruption, et tentée d'emprunter des chemins tortueux contraires à l'intérêt général. Cette situation rend les manquements et les imprécisions du texte d'autant plus condamnables. Un texte clair, précis et aisément applicable est en effet d'autant plus une garantie contre des dérives potentielles lorsque les corps de contrôle et de sanctions sont concernés.

Les différents cas de concurrence peuvent être classés en fonction des prérogatives et des missions potentiellement conflictuelles partagées par les institutions. Le fait de les isoler s'inscrit dans une démarche de rationalisation permettant de mieux appréhender les rapports interinstitutionnels et de comprendre les mécanismes entraînant une rivalité néfaste à la poursuite de la stratégie nationale de lutte contre la corruption. On distingue d'une part une concurrence reposant sur des rôles et missions similaires avec les pouvoirs de police, d'éducation et de communication auprès de la population et, d'une manière plus générale, la conduite de la politique de lutte contre la corruption. Et d'autre part, une concurrence qui s'appuie sur des imprécisions des textes octroyant des compétences qui ne devraient pas être partagées, ce qui accentue la rivalité interinstitutionnelle. On y trouve les procédures de nomination des directeurs généraux, les règles relatives à la déclaration de patrimoine ainsi

que celles régissant la coopération interinstitutionnelle qui, par bien des aspects, sont contradictoires.

La loi n° 2004 – 030 du 9 septembre 2004 puis celle n°2016 – 020 du 22 août 2016 sur la lutte contre la corruption octroient au Directeur général du Bureau Indépendant Anti-Corruption un pouvoir de police judiciaire<sup>706</sup> entrant en concurrence directe avec la justice et le procureur de la République qui dirige et contrôle la police judiciaire. Et ce d'autant plus qu'il n'est pas soumis, comme le sont ordinairement les officiers de polices judiciaires, « *au contrôle hiérarchique des procureurs généraux et des officiers supérieurs de police judiciaire* »<sup>707</sup>. La nécessité de doter le Bureau d'une réelle indépendance explique cet état de fait. Mais l'absence de contrôle extérieur sur les activités judiciaires du BIANCO ne va pas sans questionner sur son pouvoir d'investigation et d'arrestation, à sa seule discrétion, et donc potentiellement attentatoires aux libertés publiques, la confidentialité étant de plus la norme jusqu'à « *la clôture du dossier et sa transmission au parquet* »<sup>708</sup> ou non. Cette mesure dérogatoire n'est par contre pas partagée par l'ensemble des directeurs généraux des institutions concernées. Le SAMIFIN possède ainsi un pouvoir d'investigation mais non d'arrestation<sup>709</sup>, ce dernier restant du ressort du procureur de la République une fois saisi du dossier. Cette différenciation de prérogatives entre le BIANCO et le SAMIFIN peut être source de tensions avec l'institution judiciaire et en particulier la CPEAC et probablement avec les PAC. Il est en effet préférable, pour l'auteur d'une infraction à la fois de blanchiment

---

<sup>706</sup> Madagascar, Loi n° 2004 – 030 sur la lutte contre la corruption, 9 sept. 2004, art. 23 : « *Dans le cadre des dispositions du Code de Procédure Pénale et sans préjudice des pouvoirs dévolus aux officiers de police judiciaire, le Directeur général est investi des pouvoirs octroyés aux officiers de police judiciaire.*

*Par dérogation aux articles 123 à 128 du même Code et dans l'exercice de sa mission d'enquête, il n'est cependant pas soumis au contrôle hiérarchique des procureurs généraux et des officiers supérieurs de police judiciaire. Il peut garder la confidentialité des résultats de ses investigations jusqu'à la clôture du dossier et sa transmission au parquet.*

*À ce titre, il est habilité à constater les infractions de corruption et infractions assimilées, à en rassembler les preuves, à en rechercher les auteurs et le cas échéant à procéder à une arrestation. En cas de besoin, le Directeur général peut requérir directement le concours de la force publique.*

*En tout état de cause les présentes dispositions n'excluent pas toute forme de coopération avec les différentes entités dotées de pouvoir de police judiciaire.*

*À cet effet, il peut donner des ordres écrits aux officiers et agents du Bureau Indépendant Anti-Corruption».*

<sup>707</sup> *Idem.*

<sup>708</sup> *Id.*

<sup>709</sup> Madagascar, Loi n° 2004 – 020 sur le blanchiment, le dépistage, la confiscation et la coopération Internationale en matière de produits du crime, 19 août 2004, art. 22 : « *Dès qu'apparaissent des indices sérieux de nature à constituer l'infraction de blanchiment de l'argent, le service transmet un rapport sur les faits, accompagné de son avis, au Procureur de la République qui apprécie la suite à donner. Ce rapport est accompagné de toutes pièces utiles, à l'exception des déclarations de soupçons elle-même. L'identité de l'auteur de la déclaration ne doit pas figurer dans le rapport* ».



de capitaux et de corruption, de dépendre du SAMIFIN, qui ne peut procéder de son propre chef à une arrestation, que du BIANCO qui peut agir bien plus rapidement et ainsi éviter ainsi la disparation de preuves compromettantes. Compte tenu de ces éléments, il serait juridiquement possible de voir le SAMIFIN collaborer avec le BIANCO pour ne point dépendre de l'institution judiciaire. Dans l'attente d'une réforme du décret n° 2007 – 510, cela donnerait au Directeur général du SAMIFIN une possibilité indirecte de procéder à une arrestation. Cela n'est pourtant absolument pas prévu par les textes et vient réduire sa dépendance envers la CPEAC tout en donnant une position de force au BIANCO.

La conduite de la Stratégie de lutte contre la corruption est aussi sujette à rivalité entre deux institutions : le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité et le Bureau Indépendant Anti-Corruption. Si une direction collégiale est possible, encore faudrait-il, pour qu'elle soit efficace, qu'elle soit organisée par des textes juridiques. Ce n'est pas le cas à Madagascar où l'on constate une confusion certaine sur la question. À l'origine, lors de la mise en place en 2002 de la politique nationale de lutte contre la corruption, la situation était cependant assez claire : la mission de développer la Stratégie nationale de lutte contre la corruption<sup>710</sup> (SNLCC) revenait au Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption (CSLCC), un rôle confirmé en 2004 par le décret 2004 – 982 de réforme de cette institution qui lui a assigné en outre la mission d'« *assurer la surveillance et le suivi de la mise en œuvre de la politique et de la Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption, et le cas échéant, formuler des recommandations pour des actions correctives ou pour des réformes législatives* »<sup>711</sup>. Mais si la création du Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO) en 2004 a complété l'arsenal institutionnel malgache, elle a en même temps alambiqué la question de la direction de la SNLCC en lui conférant la mission, reconfirmée par le décret 2008 – 176 portant réorganisation du Bureau, de la conduire<sup>712</sup>. Cette direction bicéphale et cette concurrence ont pu faire naître une rivalité entre le SCI et le BIANCO à mesure que ce dernier devenait

---

<sup>710</sup> Madagascar, Décret n° 2002 – 1128 portant création du Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption, 30 sept. 2002, Art. 2 : « *Le Conseil a pour mission : De développer une stratégie nationale de lutte contre la corruption et de participer à la préparation d'une législation appropriée [...]* ».

<sup>711</sup> Madagascar, Décret n° 2002 – 1128 portant création du Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption, modifié et complété par le décret n° 2004 – 982, 12 oct. 2004, Art.2.

<sup>712</sup> Madagascar, Décret n° 2008 – 176 abrogeant le décret n° 2004-937 du 05 octobre 2004 et portant réorganisation du Bureau Indépendant Anti-Corruption, 15 fév. 2008, art 3 : « *Le BIANCO est chargé de conduire la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption, notamment :*

*1° la mise en application de la législation anti -corruption ;*

*2° la prévention par l'élimination des opportunités de corruption dans le fonctionnement des systèmes du secteur public et privé ;*

*3° l'éducation des citoyens sur les effets néfastes engendrés par la corruption et l'incitation de la communauté à lutter contre la corruption ».*

pleinement opérationnel et s'affirmait de plus en plus comme l'organisation centrale de la lutte contre la corruption à Madagascar. Cette position a été réaffirmée avec, dans le décret 2008 – 176, la suppression de la mention d'un quelconque appui des organes de conseil et de consultation dans les missions du BIANCO. Cette ambiguïté née du décret créateur du BIANCO fut corrigée en 2006 avec le décret 2006 – 207 portant création du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité<sup>713</sup>, qui est venu remplacer le CSLCC et en abroger le décret fondateur, lui assignant de nouvelles missions qui ne font pas explicitement référence à la conduite de la SNLCC. Le CSI a pour nouvel objectif « *de développer le Système National d'Intégrité ; d'appuyer la mise en œuvre de la politique nationale en matière d'Intégrité, notamment dans le domaine de la réforme de la Justice et de la Police Judiciaire ; d'assister les piliers du Système National d'Intégrité* »<sup>714</sup>. Pourrait alors se comprendre que d'un côté le BIANCO se voie assigner seul la conduite de la SNLCC et que de l'autre le CSI devienne compétent en matière d'intégrité. La concurrence serait alors réduite, les compétences et champs d'action de chacun étant ainsi bien déterminés. Deux éléments donnent pourtant à penser que la concurrence en matière de conduite de la SNLCC et plus largement des politiques de lutte contre la corruption est toujours présente.

Premièrement, la loi n° 2004 – 030 du 9 septembre 2004 sur la lutte contre la corruption dispose dans son article 19 que le CSLCC « *a pour mission d'assurer la surveillance et le suivi de la mise en œuvre de la politique et de la stratégie nationale de lutte contre la corruption* »<sup>715</sup>. Or, le décret 2006 – 207 portant création du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité dispose dans son article 12 qu'il « *se substitue au Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption et, sous réserve des dispositions du présent décret, assure la continuité de ses activités et engagements* »<sup>716</sup>. Il peut logiquement être conclu au vu de la loi sur la lutte contre la corruption, que le CSI continue d'œuvrer à la conduite de la SNLCC et concurrence le BIANCO dans un domaine qui, dans l'esprit du législateur, devait lui être exclusif. De plus, la nouvelle version de la loi de 2016 continue d'entretenir cette ambiguïté en spécifiant qu'au même titre que les autres institutions compétentes en matière

---

<sup>713</sup> Madagascar, Décret n° 2006 – 207 portant création du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité, 21 mars 2006.

<sup>714</sup> *Idem*, art. 2.

<sup>715</sup> Madagascar, Loi n° 2004 – 030 sur la lutte contre la corruption, 9 sept. 2004, art. 19.

<sup>716</sup> Madagascar, Décret n° 2006 – 207 portant création du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité, 21 mars 2006, art. 12.

de lutte contre la corruption, le CSI est en « *charge de la mise en œuvre de la politique nationale de lutte contre la corruption, et de la stratégie de lutte contre la corruption* »<sup>717</sup>.

Secondement, la nouvelle mission du CSI d'appuyer la nouvelle politique nationale en matière d'intégrité et d'assister les piliers du Système National d'Intégrité (SNI) s'inscrit dans un cadre très subjectif. Si dans les textes malgaches la corruption peut se définir juridiquement comme un ensemble d'infractions particulières, rien ne fait référence à une composante intégrité, de même qu'il n'existe aucune infraction assimilée expressément et littéralement à un manque d'intégrité. Ainsi, la mission du CSI est fondamentalement transversale dans le sens où elle doit impliquer les principales composantes de la société malgache réunies dans le système des piliers d'intégrité. Il est alors intéressant de remarquer que le BIANCO est à lui seul un pilier et doit donc en tant que tel être assisté par le CSI. Par ailleurs, la lutte contre la corruption ne saurait se cantonner aux seules infractions assimilées à de la corruption et ne peut se mener elle aussi que de manière transversale. Intégrité et corruption sont deux domaines intimement liés. Une hausse de l'intégrité dans le pays entraîne de fait une baisse de la corruption et une baisse de la corruption signifie que l'intégrité est en hausse. Mener une politique en faveur de l'un ou de l'autre de ces domaines ira dans le même sens et aura la même conséquence. Mener une politique en faveur de l'intégrité doit prendre en compte la politique de lutte contre la corruption voire la diriger. Si ne se retrouve pas dans les textes un lien quelconque de subordination, il est dans la pratique aisément concevable que l'élément lutte contre la corruption soit une composante du Système National d'Intégrité. C'est à ce niveau qu'une concurrence existe entre le BIANCO et le CSI.

La problématique est sensiblement la même en ce qui concerne l'éducation des populations en matière de prévention de la corruption ainsi que vis-à-vis de sa nécessaire communication. Tant le CSI que le BIANCO ont des prérogatives dans ces domaines. Ils ont tous les deux vocation à sensibiliser la population à la problématique de la corruption et du manque d'intégrité. Pour ce faire, le BIANCO possède deux divisions administratives dédiées : le département programmation, contrôle et suivi évaluation, qui comporte entre autres une division prévention et éducation ainsi qu'un département communication avec des divisions communication institutionnelle et de masse<sup>718</sup>. Le CSI quant à lui diffère

---

<sup>717</sup> Madagascar, *Loi n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption*, 22 août 2016, art. 40.

<sup>718</sup> Madagascar, *Décret n° 2008 – 176 abrogeant le décret n° 2004-937 du 05 octobre 2004 et portant réorganisation du Bureau Indépendant Anti-Corruption*, 15 fév. 2008, art. 18 – 25.

quelque peu étant donné qu'il ne comporte dans son décret fondateur aucune référence explicite à l'éducation ou à la communication et encore moins à une division spécifique. Il ne faut cependant pas oublier que de manière implicite, l'éducation des populations et la communication en découlant procèdent directement de la politique de l'institution et visent à renforcer l'intégrité dans le pays. La concurrence dans ce domaine serait superficielle si ces deux organes se cantonnaient à communiquer sur leurs propres actions et politiques. Cependant, comme il a été signalé précédemment, les politiques menées ayant le même objectif ont tendance à se confondre, ce qui implique que l'éducation et la communication recourent des domaines similaires et s'adressent aux mêmes individus (des institutions aux citoyens les plus humbles, le message étant universel et ne pouvant souffrir une exception).

Mais cette concurrence de fait apparaît pourtant limitée dans son impact pour deux raisons. D'abord parce qu'il existe une ligne directrice déterminée par la présidence de la République qui évite la présence d'un double discours néfaste à la compréhension de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption : les communications ne peuvent diverger et ne peuvent en principe pas impacter directement le travail et le fonctionnement de chaque institution. Les dégâts potentiels sont donc assez limités même si cette mission partagée ne pourra qu'aiguiser la rivalité existante. Il est bon de signaler que la concurrence avec les autres organes de la lutte contre la corruption que sont la CPEAC, les PAC et le SAMIFIN est pour le moins limitée en raison du devoir de réserve et de confidentialité qui les caractérise. La concurrence entre le CSI et le BIANCO se trouve ensuite amoindrie par les textes juridiques et les pratiques institutionnelles eux-mêmes : leur analyse met en lumière une concurrence tirant son origine dans la présence de procédures contraires. L'article 19 de la loi n° 2004 – 030 sur la lutte contre la corruption en était le parfait exemple quand il disposait que le CSI devait être consulté « *sur l'effectivité générale de la stratégie de lutte contre la corruption, les procédures de fonctionnement, les besoins en ressources humaines et les conditions générales de recrutement du personnel du Bureau Indépendant Anti-Corruption* »<sup>719</sup>. Cette disposition, que l'on retrouvait transcrite dans le décret 2004 – 937 portant création du Bureau Indépendant Anti-Corruption, a disparu dans le décret 2008 – 176. Une écriture hâtive ou un oubli de l'exécutif serait dans le cas présent trop grossier pour qu'un quelconque crédit y soit accordé. Il faut plutôt y voir une volonté manifeste de doter le BIANCO d'une plus grande indépendance en l'émancipant du CSI. Se posait alors un problème de droit. Que doit faire le Bureau le cas échéant? Le juge n'a jamais été saisi de la

---

<sup>719</sup> Madagascar, Loi n° 2004 – 030 sur la lutte contre la corruption, 9 sept. 2004, art. 19.

question mais il est facilement imaginable que ce dernier exerçant son rôle de contrôle de légalité consacrerait la supériorité de la disposition ayant valeur législative. La nouvelle version de loi du 22 août 2016 est venue lever toute ambiguïté en se conformant à la lecture du décret, c'est-à-dire la disparition de cette consultation. Elle consacre par la même une volonté de doter le BIANCO d'une indépendance bien plus importante en se débarrassant de certains oripeaux hérités de la tutelle originelle du CSI.

La nomination du Directeur Général du BIANCO illustre aussi la présence de textes juridiques contradictoires. Comme évoqué précédemment, la loi n° 2004 – 030 sur la lutte contre la corruption et le décret n° 2008 – 176 portant réorganisation du Bureau Indépendant Anti-Corruption, ne prévoyait pas la même procédure. La loi, dans son article 20, octroyait au CSI la conduite de l'appel à candidature et la sélection des trois personnalités à soumettre au président de la République<sup>720</sup>. Le décret, quant à lui, prévoit la création d'un comité de recrutement organisé par le Directeur général sortant<sup>721</sup>. D'un côté, la mainmise du CSI sur le BIANCO, de l'autre, une indépendance affirmée de ce dernier. Le sujet mérite que l'on s'y intéresse car la pratique et l'application des textes y sont pour le moins originales. Faute de se conformer à un texte et d'en suivre les dispositions, la nomination du dernier Directeur général du BIANCO a vu apparaître une lecture duale assez curieuse. Tout d'abord, le comité *ad hoc* a été constitué en concertation par le CSI et le BIANCO et non uniquement par l'un ou l'autre : il n'est pas composé uniquement de membres du CSI comme le prévoit la loi n° 2004 – 030 mais d'un panel représentatif des forces vives du pays comprenant : la médiation de la République, la gendarmerie nationale, la police nationale, la société civile, l'Université et le ministère de la Justice et le BIANCO lui-même. La présidence et la direction des travaux de ce comité sont de plus conduites par le représentant du CSI, en l'occurrence, Monique Andréas Esoavelomandroso. Cette lecture du droit juridiquement tarabiscotée a le mérite de ménager les sensibilités de ces deux institutions en les faisant participer à cette nomination. Néanmoins, leur concurrence se trouve renforcée par l'ajout de ce partage de compétences dans un domaine aussi sensible que la désignation du directeur de l'une d'elle. Et la nouvelle loi de 2016 n'est pas venue clarifier la situation

---

<sup>720</sup> Madagascar, Loi n° 2004 – 030 sur la lutte contre la corruption, 9 sept. 2004, art. 20 : « [...] Le Directeur général est nommé, pour un mandat de 5 ans non renouvelable, par décret du Président de la République parmi trois candidats proposés par le Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption, par majorité simple de ses membres réunis spécialement à cet effet [...] ».

<sup>721</sup> Madagascar, Décret n° 2008 – 176 abrogeant le décret n° 2004-937 du 05 octobre 2004 et portant réorganisation du Bureau Indépendant Anti-Corruption, 15 fév. 2008, art. 18 – 25.

d'un sujet aussi sensible que le recrutement d'un Directeur général en octroyant au CSI « *la constitution d'un Comité ad hoc de recrutement* »<sup>722</sup>.

Ces cas de concurrence dont peuvent découler des conflits impactant l'effectivité de la lutte contre la corruption sont les plus remarquables. La concurrence en elle-même ne doit cependant pas être considérée sur le fond comme néfaste à la réalisation des objectifs fixés : elle contribue bien au contraire à impliquer les institutions dans la lutte contre la corruption, ses conséquences négatives pouvant être contenues avec en premier lieu une mise à jour des textes législatifs (cf : nouvelle loi de 2016). Par ailleurs, la stratégie malgache de répartir le monopole de la lutte entre trois ou quatre institutions paraît aujourd'hui être un facteur limitant la prévention de la corruption alors qu'il serait certainement plus efficace de créer plus de concurrence en faisant participer activement les autres entités qui peuvent être aujourd'hui la cible des politiques de lutte contre la corruption, comme notamment la Police et la gendarmerie nationale, la Cour des comptes, l'Administration douanière, l'Administration fiscale, la société civile, le secteur privé, les marchés publics, les médias, la Commission nationale des Droits Humains... Leur rôle dans cette lutte est pourtant très important d'après les expériences menées par d'autres États comme le Botswana. La corruption est un phénomène qui doit s'appréhender de manière transversale et ne peut être cantonné au seul domaine de la gouvernance responsable comme c'était précédemment le cas avec le « Madagascar Action Plan » (MAP)<sup>723</sup>.

## **2 : Concurrence et présidence de la République.**

La mainmise de l'exécutif sur la Stratégie nationale de lutte contre la corruption à Madagascar est une réalité : la présidence de la République exerçant une véritable tutelle sur les institutions chargées de la conduire. Plusieurs éléments issus des textes juridiques le démontrent et fournissent des pistes pour analyser la concurrence entre les institutions.

---

<sup>722</sup> Madagascar, *Loi n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption*, 22 août 2016, art. 42.

<sup>723</sup> Le MAP était un document servant de cadre de référence pour le développement et prévoyant un plan quinquennal (2007-2012). Il était directement inspiré des objectifs du Millénaire des Nations Unies et avait comme objectif de mobiliser la population, la fonction publique, le secteur privé et les partenaires internationaux autour de l'objectif commun de la croissance rapide et durable de Madagascar, menant à une réduction de la pauvreté et au développement du pays. La crise politique de 2009 et l'arrivée au pouvoir de Andy Rajoelina mirent fin à sa mise en œuvre.

Tout d'abord, la présidence de la République a le premier rôle dans la nomination des directeurs généraux de ces institutions. C'est le cas avec le BIANCO dont le Directeur général est nommé directement par un décret du président de la République suite à une procédure organisée par le décret n° 2008 – 176 portant réorganisation du Bureau Indépendant Anti-Corruption<sup>724</sup> et confirmé depuis dans la loi n°2016-020 du 22 août 2016. Le même cas s'observe avec la nomination du Directeur général adjoint bien que le président de la République doive choisir parmi une liste de deux candidats proposés par le Directeur général en poste<sup>725</sup>. Cette prérogative présidentielle est parfois partagée comme c'est le cas avec la nomination des membres du SAMIFIN dont le Directeur général est nommé par « *décret pris en Conseil des Ministres sur une liste de trois candidats proposés par le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité sur la base d'un appel à candidatures ouvert* »<sup>726</sup>. Les huit autres membres sont nommés de la même manière parmi une liste de vingt-quatre candidats proposés par le CSI en concertation avec le Directeur général<sup>727</sup>, une procédure qui implique aussi une nouvelle fois l'exécutif. Le rôle du président de la République n'est cependant que faiblement minoré par ce partage car, selon la Constitution, c'est lui qui signe les décrets pris par le Conseil des ministres qu'il préside<sup>728</sup>. Enfin, le CSI qui participe à la nomination des autres chefs d'institutions est lui aussi assujéti à un pouvoir de nomination d'origine présidentielle, le décret n° 2007 – 510 disposant en effet que son président est nommé par décret du président de la République<sup>729</sup> et que la désignation de ses autres membres, « *est constatée par décret du Président de la République, lequel doit intervenir dans un délai de un mois à compter de la date de réception du procès-verbal de désignation* »<sup>730</sup>. À la différence du CSI qui est ainsi placé sous l'autorité directe de la présidence de la République<sup>731</sup>, le BIANCO et le SAMIFIN font de l'autonomie la règle fondamentale régissant leurs activités : les processus de nomination, à la discrétion de l'exécutif sont de nature à interroger la réalité de cette indépendance. Il est en effet surprenant de voir des

---

<sup>724</sup> Madagascar, Décret n° 2008 – 176 abrogeant le décret n° 2004-937 du 05 octobre 2004 et portant réorganisation du Bureau Indépendant Anti-Corruption, 15 fév. 2008, art. 8.

<sup>725</sup> *Idem*, art. 12.

<sup>726</sup> Madagascar, Décret n° 2007 - 510 portant création, organisation et fonctionnement du Service des Renseignements Financiers dénommé SAMIFIN, 4 juin 2007, art. 5.

<sup>727</sup> *Idem*.

<sup>728</sup> Madagascar, Constitution de la IVe République, 11 déc. 2010, art. 55.

<sup>729</sup> Madagascar, Décret n° 2006 – 207 portant création du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité, 21 mars 2006, art. 3.

<sup>730</sup> *Idem*, art. 4.

<sup>731</sup> *Id.*, art. 1 : « Conformément à l'article 18 de la loi n° 2004 - 030 du 9 septembre 2004 sur la lutte contre la corruption, il est institué un organisme dénommé « Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité »(CSI), placé sous l'autorité du Président de la République. »

cibles potentielles de la politique de lutte contre la corruption jouer un rôle majeur dans la nomination des chefs d'institution chargés de la conduire et qui plus est dans un État gangrené par des pratiques népotistes. En plus de jeter un certain opprobre sur la neutralité de ces institutions, une concurrence peut en découler pour s'attirer les bonnes grâces du prince. Cela est d'autant plus marquant avec l'analyse de l'origine des budgets de fonctionnement.

L'importance du montant des fonds alloués aux institutions n'est plus à démontrer. Sans un budget en adéquation avec la mission et surtout avec les moyens à mettre en œuvre pour la remplir, la structure bénéficiaire ne peut pas fonctionner efficacement. Au mieux elle est amenée à délaisser certaines de ses attributions au profit d'autres jugées prioritaires. Cela dit, une carence budgétaire ne peut qu'avoir un impact dramatique sur la conduite des politiques publiques : dans le cas qui nous occupe, faute de moyens suffisants, la faillite d'un maillon de la chaîne anticorruption va se traduire, par effet de ricochet, par des conséquences négatives sur le bon déroulement du travail et de la mission des autres institutions. C'est pourquoi l'analyse des règles juridiques qui régissent le budget des institutions, ainsi que ses origines, peut permettre d'en apprendre un peu plus sur la réalité de la lutte contre la corruption à Madagascar.

En tant qu'institution publique, c'est le budget général de l'État déterminé par la loi de Finances<sup>732</sup> qui va définir les fonds nécessaires au fonctionnement des organes impliqués dans la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption. Avec une originalité pour les budgets du CSI et du BIANCO qui émargent sur celui de la présidence de la République, si bien que ce sont les services de la présidence qui vont allouer des fonds de fonctionnement sans forcément prendre en compte leurs besoins réels. En pratique, une enveloppe budgétaire leur est simplement allouée sur la base des financements disponibles. Un rapport récent du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)<sup>733</sup> éclaire ce fonctionnement en contradiction des décrets applicables qui en affirment l'autonomie financière<sup>734</sup><sup>735</sup>. La tutelle exercée par la présidence de la République est d'autant plus présente que les déboursements ont tendance à souffrir d'une extrême

---

<sup>732</sup> Madagascar, *Loi n° 2014 – 030 portant loi de finance pour 2015*, 19 déc. 2014.

<sup>733</sup> Programme des Nations Unies pour le Développement, « *Évaluation de l'état de la lutte contre la corruption à Madagascar* », 21 juillet 2014.

<sup>734</sup> Madagascar, *Décret n° 2008 – 176 abrogeant le décret n° 2004-937 du 05 octobre 2004 et portant réorganisation du Bureau Indépendant Anti-Corruption*, 15 fév. 2008, art. 2.

<sup>735</sup> Madagascar, *Décret n° 2007 - 510 portant création, organisation et fonctionnement du Service des Renseignements Financiers dénommé SAMIFIN*, 4 juin 2007, art. 1.



lenteur<sup>736</sup>, toute demande impliquant un financement quelconque devant remonter jusqu'à la présidence. À cela s'ajoute depuis quelques années une réduction significative des budgets qui assujettissent plus encore ces deux institutions au maigre financement qui leur est alloué. Ainsi le budget du SAMIFIN est passé de 930.300.000 Ariary en 2010 à 195.485.000 Ariary en 2014. Cette baisse drastique des financements s'explique par la crise politique de 2009 et la suspension des aides des partenaires techniques et financiers. Ces aides externes jouent un rôle important car, associées aux financements de l'État malgache elles garantissent la pérennité d'un budget suffisant au fonctionnement des institutions. Le royaume de Norvège peut être cité en exemple, lui qui en 2007 contribuait pour près de 37% aux ressources financières du BIANCO<sup>737</sup>. La suspension temporaire de ces aides, en cours de rétablissement depuis le retour de l'ordre constitutionnel avec l'élection début 2014 d'un président de la République au suffrage universel direct, a renforcé l'influence de la présidence de la République qui s'est pratiquement retrouvée seul bailleur des institutions luttant contre la corruption, exception faite de la CPEAC qui dépend, comme les cours ordinaires, du ministère de la Justice.

## **B : Une collaboration et une concurrence extérieure : les cas des Organisations Internationales et Non Gouvernementales.**

La corruption est un phénomène transnational qui se nourrit des défaillances du droit. Une des difficultés pour la combattre réside dans l'absence de continuité des règles juridiques tant au niveau international que national. C'est face à ce constat que des mécanismes internationaux de lutte contre la corruption ont été élaborés dans le but d'uniformiser le droit au travers de la reconnaissance de plusieurs infractions de corruption et de la mise en place d'outils communs aux différents États concernés. C'est en cela qu'est remarquable la convention des Nations Unies contre la corruption<sup>738</sup> dite convention de Mérida.

La mise en place de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption à Madagascar et son déploiement par des institutions malgaches spécialisées peuvent, dans un tel contexte

---

<sup>736</sup> Programme des Nations Unies pour le Développement, « *Évaluation de l'état de la lutte contre la corruption à Madagascar* », 21 juillet 2014, p. 25.

<sup>737</sup> Bureau Indépendant Anti-Corruption, « *Rapport annuel 2007* », p. 52.

<sup>738</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003.

de mondialisation de la lutte, rentrer en collusion avec les instruments internationaux qui les concernent. D'autant plus que les dispositifs nationaux de lutte contre la corruption trouvent souvent leurs origines dans des politiques internationales concrétisées dans des accords ou des traités. C'est pourquoi une collaboration entre les institutions nationales et celles internationales a dû voir le jour. Son corollaire en est la concurrence qui en découle. Car si une collaboration internationale idéale verrait son champ d'application strictement encadré dans le respect de la souveraineté des États, les mécanismes mis en place et les pratiques constatées tendent à rendre poreuses les barrières fixées par cette même souveraineté.

### **1 : Des politiques internationales convergentes : vers une collaboration nécessaire.**

Il est naturel que les États signataires d'un traité international s'engagent à mettre en œuvre ou à respecter ses dispositions. Ce principe du *pacta sunt servanda* est rappelé dans l'article 26 de la convention de Vienne<sup>739740</sup> qui régit les traités dont Madagascar est signataire mais non ratificataire (ce qui importe assez peu étant donné que ce principe est issu d'une règle coutumière internationale qui engage ainsi tous les États<sup>741</sup>). La concordance entre les politiques nationales de lutte contre la corruption et les instruments internationaux qui lui sont dédiés apparaît alors une évidence. Les politiques publiques mises en place depuis 2002 à Madagascar sous l'impulsion du président Marc Ravalomanana sont donc dans la continuité des dispositions contenues par la convention de Mérida ratifiée par l'État malgache<sup>742</sup> le 19 août 2004. La mise en place d'une collaboration entre les organismes internationaux combattant la corruption et l'État malgache est de fait facilitée par l'existence d'une stratégie identique. Il reste cependant à déterminer en quoi une collaboration serait profitable à Madagascar et les formes qu'elle pourrait prendre.

---

<sup>739</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention de Vienne sur le droit des traités*, U.N. Doc. A/CONF.39/11/Add.2, Vienne, 23 mai 1969.

<sup>740</sup> CIJ, 20 déc. 1974, *Essais nucléaires*, Rec. 1974, 268 et 473 : « Tout comme la règle du droit des traités *pacta sunt servanda* elle-même, le caractère obligatoire d'un engagement international assumé par déclaration unilatérale repose sur la bonne foi. Les États intéressés peuvent donc tenir compte des déclarations unilatérales et tabler sur elles; ils sont fondés à exiger que l'obligation ainsi créée soit respectée ».

<sup>741</sup> CIJ, arrêt, *Activités militaires au Nicaragua*, 27 juin 1986, Rec. 1986, 95-96 : « on ne voit aucune raison de penser que, lorsque le droit international coutumier est constitué de règles identiques à celles du droit conventionnel, il se trouve "supplanté" par celui-ci au point de n'avoir plus d'existence propre ».

<sup>742</sup> Madagascar, *Loi n° 2004-017 autorisant la ratification de la Convention des Nations Unies contre la Corruption par Madagascar*, 19 août 2004.

À la différence de la collaboration entre institutions nationales, la collaboration avec des organismes internationaux ne repose pas sur la seule volonté de déléguer les tâches et missions à de multiples institutions. L'État malgache n'a pas de prise directe sur les acteurs internationaux et ne peut logiquement pas planifier ni conduire seul une quelconque stratégie commune. Il ne peut, dans les limites du droit international et de son droit propre, que tenter de conjuguer ses propres intérêts avec ceux des institutions avec lesquelles il souhaite mettre en place des mécanismes de collaboration. Le cas est d'autant plus clair que dans la majorité des situations, c'est l'État malgache qui va trouver dans cette collaboration des avantages subséquents. Au point qu'il existe désormais une véritable dépendance des pouvoirs publics malgaches envers cette coopération. On pourra citer le cas du BIANCO dont la viabilité des opérations dépend en partie d'un financement suffisant. Ce dernier, si l'on consulte les multiples rapports annuels, est à la fois assuré par le budget général de l'État en émargeant sur celui alloué à la présidence de la République et par un ce que l'on appelle un partenaire technique et financier (PTF), en l'occurrence le royaume de Norvège, qui contribuait en 2007 à hauteur de 37%<sup>743</sup> au budget total de l'institution. Les contreparties connues à cette collaboration interétatique sont pour l'État malgache le respect de l'État de droit et des pratiques démocratiques. L'expérience nous l'a démontré en 2009, avec le désengagement du Royaume de Norvège à la suite du renversement du président Marc Ravalomanana et de la mise en place d'une Haute Autorité de Transition (HAT) indépendamment de toute élection. La dépendance financière de la Stratégie Nationale de lutte contre la corruption envers les PTF est en soi une des raisons qui éclaire la nécessité d'une collaboration internationale.

Un autre aspect assez proche, dans ses finalités, de la dépendance financière est le manque de formation et de compétence technique des fonctionnaires malgaches en matière de lutte contre la corruption. Il faut rappeler que la première institution consacrée à la problématique de la corruption fut le Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption et n'a vu le jour qu'en 2002. La création du BIANCO et de son personnel spécialisé ne date, elle, que de 2004. Le respect des conventions internationales ratifiées par l'État malgache et des lois les transposant dans le corpus juridique a nécessité et nécessite toujours le soutien d'experts compétents en la matière. Les lacunes techniques des personnels<sup>744</sup> des institutions

---

<sup>743</sup> Bureau Indépendant Anti-Corruption, « *Rapport annuel 2007* », p. 52.

<sup>744</sup> Plusieurs raisons viennent expliquer ces lacunes. En premier lieu, comme souvent, le manque de capitaux de l'État et donc la faiblesse du budget alloué aux institutions va avoir un double impact sur les compétences des fonctionnaires. Les meilleurs éléments issus du système éducatif malgache vont se détourner en partie

malgaches vont rendre salutaire une collaboration avec d'autres acteurs internationaux. Cette collaboration qualifiable de technique présente plusieurs visages. Elle peut n'être qu'un simple partage d'informations comme le prévoit la convention de Mérida dans son article 61<sup>745</sup> ou aller jusqu'à une assistance technique bien plus étendue. Notamment avec un appui matériel et humain<sup>746</sup> que ce soit pour former le personnel malgache ou pour procéder à une évaluation débouchant sur un état des lieux de la corruption dans le pays et des propositions pour y remédier<sup>747</sup>. Un parfait exemple est un rapport du PNUD de 2014 qui procède à une évaluation et une analyse du cadre législatif et institutionnel malgache en matière de lutte contre la corruption<sup>748</sup>.

## **2 : Une nécessité parfois conflictuelle : la question de la souveraineté.**

La collaboration de l'État malgache avec les autres acteurs internationaux de la lutte contre la corruption que sont les autres États, les Organisations Internationales et les Organisations non gouvernementales est une nécessité impérieuse. Il serait difficilement

---

d'une fonction publique jugée peu attrayante en matière d'opportunités de carrière. De plus, en l'absence de fonds suffisant, c'est la formation interne du personnel qui va être incomplète et souvent, faute de mieux, organisée autour d'un matériel obsolète et désuet. En second lieu, le phénomène de corruption et plus particulièrement du népotisme a aussi un impact sur les compétences des fonctionnaires. En effet, sera préféré à un autre candidat celui qui pourra faire valoir son réseau, sa famille et ses connaissances au détriment de celui qui présentait un profil plus adéquat compte tenu de ses capacités et compétences. Enfin, ce sont les défaillances de l'ensemble du système de formation des élites du pays qui sont aussi responsables de cette situation. Bien que des réformes aient été entreprises ces dernières années (notamment celle de l'ENAM), la comparaison avec les formations dispensées dans les pays les plus riches est suffisamment éloquente. Preuve en est, comme dans de nombreux États africains, par le phénomène de fuite du capital humain et des élites en devenir.

<sup>745</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art 61 al. 2 : « *Les États Parties envisagent de développer et de mettre en commun, directement entre eux et par le biais d'organisations internationales et régionales, leurs statistiques et leur connaissance analytique de la corruption ainsi que des informations en vue d'élaborer, dans la mesure du possible, des définitions, normes et méthodes communes, et des informations sur les pratiques les mieux à même de prévenir et de combattre la corruption.* »

<sup>746</sup> *Idem*, art. 60 al. 2 : « *Les États Parties envisagent, dans leurs plans et programmes nationaux de lutte contre la corruption, de s'accorder, selon leurs capacités, l'assistance technique la plus étendue, en particulier au profit des pays en développement, y compris un appui matériel et une formation dans les domaines mentionnés au paragraphe 1 du présent article, ainsi qu'une formation et une assistance, et l'échange mutuel de données d'expérience pertinentes et de connaissances spécialisées, ce qui facilitera la coopération internationale entre États Parties dans les domaines de l'extradition et de l'entraide judiciaire.* »

<sup>747</sup> *Id.*, art 60 al. 4 : « *Les États Parties envisagent de s'entraider, sur demande, pour mener des évaluations, des études et des recherches portant sur les types, les causes, les effets et les coûts de la corruption sur leur territoire, en vue d'élaborer, avec la participation des autorités compétentes et de la société, des stratégies et plans d'action pour combattre la corruption.* »

<sup>748</sup> Programme des Nations Unies pour le Développement, « *Evaluation de l'état de la lutte contre la corruption à Madagascar* », 21 juillet 2014.

concevable en l'état actuel des finances publiques, des lacunes diverses du système administratif (ressources, capacités, organisation, etc.) et du caractère transnational de la corruption, que l'État malgache soit en capacité de proposer de manière autonome une réponse efficace à la problématique de la corruption. C'est pourquoi cette collaboration apparaît comme un système profitable à l'ensemble des acteurs. L'État malgache voit ses déficiences comblées et peut proposer une réponse adéquate. Les Organisations Internationales et Non Gouvernementales remplissent le but pour lesquelles elles ont été créées. Les autres États qui participent à une lutte forcément mondiale (lutter à l'extérieur de ses frontières contribuent à faire reculer la corruption à l'intérieur) enlèvent de manière pragmatique un frein majeur au développement de ces pays et s'assurent ainsi la fiabilité d'un partenaire commercial actuel ou futur. Néanmoins, dans le cas de Madagascar, le bilan de cette collaboration est pour le moins contrasté si l'on se fie à l'évolution de la perception de la corruption au travers du seul classement édicté par Transparency International<sup>749</sup>. Le niveau de la corruption après une baisse encourageante dans les premiers temps, est remonté pour ensuite stagner dans des niveaux relativement élevés. Cette collaboration ne serait donc en définitive pas si profitable que cela pour Madagascar. D'autant plus que la coopération dans ce qu'elle a d'impérieuse se confronte à la question de la souveraineté de l'État.

Le principe de souveraineté étatique constitue un élément fondamental du droit international. C'est, pour l'État, le plein exercice du pouvoir suprême et l'absence d'égal à la fois dans l'ordre interne et international. Selon une acception classique, Jean Bodin définit la souveraineté comme « *la puissance absolue et perpétuelle d'une République* »<sup>750</sup>. Ce concept, inscrit dans la Charte des Nations Unies qui indique l'existence d'une égalité souveraine de ses membres<sup>751</sup>, s'oppose, sauf dispositions particulières, à une quelconque ingérence<sup>752</sup>, ce que confirma la CIJ dans un arrêt fameux<sup>753</sup>. Bien que ces principes soient actuellement considérés pour une partie de la doctrine comme des notions dévaluées dans les relations internationales comme dans le droit international, leur respect doit être pris en

---

<sup>749</sup> [<http://www.transparency.org/research/cpi/overview>]

<sup>750</sup> Jean BODIN, *Les six livres de la République*, Fayard, Corpus des œuvres de philosophie de langue française, 6 vol., 1986.

<sup>751</sup> Charte des Nations Unies, 26 juin 1945, art. 2 § 1 : « *L'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres.* »

<sup>752</sup> *Idem*, art. 2 § 7 : « *Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII.* »

<sup>753</sup> CIJ, 27 juin 1986, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, CIJ, Rec., 1986, pp. 134-135.

compte lors de la collaboration en matière de lutte contre la corruption. Et cela d'autant que la constitution malgache reconnaît et revendique dans son article premier sa souveraineté dans les limites de son territoire national<sup>754</sup>.

En tant qu'État souverain et indépendant, la République de Madagascar est libre d'exercer pleinement son autorité dans les limites de son territoire national. Elle seule est compétente pour définir et édicter une législation anticorruption. Elle est aussi libre de signer et ratifier ou non des conventions internationales ainsi que de s'engager dans des accords bilatéraux ou multilatéraux avec d'autres acteurs du Droit international. Mieux, sa Constitution place les accords et traités, dans la hiérarchie des normes, à un niveau supra législatif mais infra constitutionnel<sup>755</sup> en imposant avant toute ratification<sup>756</sup> un contrôle de constitutionnalité<sup>756</sup> par la Haute Cour Constitutionnelle. Ce fut le cas, en ce qui concerne notre domaine d'étude, pour les diverses conventions relatives à la lutte contre la corruption<sup>757</sup>. Pourquoi alors parler de collaboration conflictuelle et d'atteinte à la souveraineté de l'État ? Tout d'abord parce que même si l'État malgache reste libre de consentir à une collaboration avec un quelconque acteur international de la lutte contre la corruption, il ne peut empêcher l'existence de stratégies et dans certains cas de finalités différentes. Il convient toutefois de mesurer ces propos et de parler plutôt de priorités différentes aboutissant dans les faits à des finalités temporairement non convergentes. De plus, les accords de coopération sont souvent suffisamment abstraits quant aux moyens mis en place pour les respecter pour laisser aux États toute latitude en la matière. À cela s'ajoute la présence de clauses tacites qui permettent de justifier qu'une partie se désengage temporairement ou définitivement d'un accord bilatéral. Ce fut le cas avec le Royaume de

---

<sup>754</sup> Madagascar, *Constitution de la IVe République*, 11 déc. 2010, art. 1 : « Le Peuple Malagasy constitue une Nation organisée en État souverain, unitaire, républicain et laïc. Cet État porte le nom de « République de Madagascar ». La démocratie et le principe de l'État de droit constituent le fondement de la République. Sa souveraineté s'exerce dans les limites de son territoire. Nul ne peut porter atteinte à l'intégrité territoriale de la République. Le territoire national est inaliénable. Les modalités et les conditions relatives à la vente de terrain et au bail emphytéotique au profit des étrangers sont déterminées par la loi. »

<sup>755</sup> *Idem*, art. 137 § 4 : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. »

<sup>756</sup> *Id.*, art 137 § 3 : « Avant toute ratification, les traités sont soumis par le Président de la République, au contrôle de constitutionnalité de la Haute Cour Constitutionnelle. En cas de non-conformité à la Constitution, il ne peut y avoir ratification qu'après révision de celle-ci. »

<sup>757</sup> Madagascar, HCC, 27 juillet 2007, 07-HCC/D1, *Décision concernant la loi 2007-009 autorisant la ratification de l'adhésion au Protocole de la SADC contre la corruption* ; Madagascar, HCC, 11 août 2004, 18-HCC/D1, *Décision relative à la loi n°2004-018 autorisant la ratification de la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption par Madagascar* ; Madagascar, HCC, 11 août 2004, 17-HCC/D1, *Décision relative à la loi n°2004-017 autorisant la ratification de la Convention des Nations Unies contre la corruption par Madagascar*.

Norvège qui, comme évoqué précédemment, avait mis fin temporairement à son soutien financier à plusieurs projets dont le budget du BIANCO qui en fut directement impacté. L'État malgache se retrouve donc en quelque sorte dépendant et lié aux partenaires techniques et financiers. Dans un contexte de nécessité impérieuse peut-on alors encore réellement parler de souveraineté pleine et entière ? D'un point de vue du droit, il est constatable que les mécanismes internationaux de lutte contre la corruption ne font pas obstacle à l'exercice d'une pleine souveraineté. Cependant, la présence d'une forme de conditionnalité à la collaboration est de nature à rebattre les cartes et à occasionner une relation potentiellement conflictuelle.

Si la collaboration avec les acteurs du droit international peut avoir des conséquences sur la souveraineté de l'État malgache, sous un tout autre aspect, c'est le concept d'égalité souveraine entre États qui va être un facteur limitatif de la collaboration en matière de lutte contre la corruption : le cadre conventionnel de la lutte contre la corruption ne réalise qu'une internationalisation substantielle *a minima* en adoptant des mécanismes assimilables à de la *soft law*<sup>758</sup>. Tant la Convention de l'Union africaine (UA) que la Convention de l'Organisation des Nations Unies laissent aux États parties, en fonction du principe d'équivalence fonctionnelle des législations nationales, le libre choix de la mise en œuvre des dispositions des conventions relatives entre autres à l'incrimination et à la pénalisation de la corruption. La valeur contraignante de ces conventions à l'égard des États est quant à elle pour le moins réduite puisqu'elles n'engagent les États qu'à « *s'efforcer, s'il y a lieu et conformément aux principes fondamentaux de son (leur) système juridique* »<sup>759</sup> à « *adopter les mesures législatives et autres mesures qu'ils jugent nécessaires pour établir comme infractions pénales* »<sup>760</sup>. Ces formulations pour le moins timides et respectueuses de la souveraineté des États reviennent de façon récurrente dans les textes. Selon les conventions qu'elle a ratifiées, Madagascar est donc libre de procéder à leur mise en œuvre sur son territoire national de la manière qu'elle jugera la plus adéquate. Cette flexibilité ne tend cependant pas à une harmonisation effective des législations nationales et risque donc de complexifier encore plus les futures collaborations interétatiques. En outre, en vertu du

---

<sup>758</sup> Prosper WEIL, « Le droit international en quête de son identité », *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye (RCADI)*, Tome 237, 1992, pp. 215-216.

<sup>759</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 7.

<sup>760</sup> Union africaine, *Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption*, Maputo, 11 juillet 2003

principe de *pacta sunt servanda*<sup>761</sup>, Madagascar n'est tenue au respect de ces conventions qu'à partir du moment où elle les a ratifiées, ce qui limite fortement leur application mais aussi la collaboration (en matière de lutte contre la corruption) avec le nombre non négligeable<sup>762</sup> d'États non ratificateurs surtout en ce qui concerne la convention de l'UA.

Enfin, un dernier point éloquent vient confirmer la thèse selon laquelle l'impératif du respect de la souveraineté et le rejet de toute ingérence extérieure limitent dans les faits l'application uniforme des dispositions contenues dans le cadre conventionnel au sein des législations nationales. Il s'agit de l'absence d'un véritable mécanisme de suivi pour ne pas dire de contrôle du respect des conventions. Car contrairement et à sa convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales transnationales<sup>763</sup> qui prévoit la création d'un véritable cadre institutionnel de suivi et d'évaluation (qui n'hésite pas à recueillir des informations non-gouvernementales<sup>764</sup>), les deux conventions suscitées, *mutatis mutandis*, n'envisagent pas la mise en place d'un réel suivi autonome du bon vouloir des États. Cette absence est une des grosses lacunes de ces conventions. L'Union africaine a bien proposé une timide ébauche avec la création, dans le cadre de sa convention contre la corruption, d'un comité consultatif chargé du suivi<sup>765</sup>. Cependant cette velléité reste limitée par le fait que « *les États parties communiquent au Comité, un an après l'entrée en vigueur de la présente Convention, les progrès réalisés dans sa mise en œuvre. Après quoi, chaque État partie, par ses procédures pertinentes, veille à ce que les autorités ou les agences nationales chargées de la lutte contre la corruption, fasse rapport au Comité au moins une fois par an, avant les sessions ordinaires des organes délibérants de l'UA* »<sup>766</sup>. Ce bornage du suivi à l'initiative et à la charge des États n'est pas en mesure de garantir l'objectivité des informations transmises et donc de l'efficacité du système. La convention de l'ONU est encore plus muette sur le sujet puisqu'elle ne prévoit pas la création d'un comité dédié au suivi et qu'elle ne pousse les États qu'à « *envisager*

---

<sup>761</sup> Pierre-Marie DUPUY, *L'unité de l'ordre juridique international: cours général de droit international public*, Académie de droit international de La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 2003, pp. 123-127.

<sup>762</sup> Pour la convention de l'UA : il y a 41 États signataires mais seul 21 ont ratifié la convention. Pour la convention de l'ONU : 141 États signataires sur 176 États partis. Ce que l'on peut considérer comme une réussite.

<sup>763</sup> *Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales*, 21 nov. 1997.

<sup>764</sup> Vincent COUSSIRAT-COUSTERE, *La contribution des organisations internationales au contrôle des obligations conventionnelles des États*, Thèse, Paris II, 1979, p. 422.

<sup>765</sup> Union africaine, *Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption*, Maputo, 11 juillet 2003, art. 21.

<sup>766</sup> *Idem*.



*d'assurer le suivi de ses politiques et mesures concrètes de lutte contre la corruption et d'évaluer leur mise en œuvre et leur efficacité »<sup>767</sup>. À défaut d'informations objectives disponibles sur l'état de la corruption et des politiques publiques afférentes, la collaboration interétatique ou avec d'autres acteurs internationaux ne pourra se défaire d'une certaine ambiguïté qui limitera d'autant plus la réussite de cette dernière.*

---

<sup>767</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art 61 § 3.

**PARTIE II : La lutte contre la corruption à Madagascar : une corruption endémique et le difficile effort réformateur.**

La corruption est une notion éminemment complexe car elle s'insinue insidieusement dans les mentalités comme un phénomène irrémédiable, impossible à éradiquer. Elle en vient même, à Madagascar, à s'accoler à un fonctionnement régulier de l'État et à détourner ses actions de leurs buts premiers. Ainsi, les politiques de lutte contre la corruption ne peuvent simplement pas s'inscrire comme un simple ajout d'incrimination nouvelle mais plutôt s'inscrire dans une politique, bien plus globale, de transformation de l'État ou de démocratisation. C'est donc en premier lieu à l'État lui-même d'effectuer sa mue et de chasser de ses organes et son fonctionnement la moindre trace de dérives corruptives. La réalité n'est cependant pas aussi simple tant la corruption est capable d'assurer sa production et sa reproduction. En se greffant à toutes tentatives de rationalisation de l'État, elle rend les politiques modernes de gouvernance inopérantes. Pire encore, elle s'attaque aux caractéristiques principales de l'État de droit au risque de vicier la mise en place d'une réelle transition démocratique dans le pays.

Ce constat est révélateur de l'échec des politiques internationales de lutte contre la corruption telles qu'elles ont été menées jusqu'à présent. Tout particulièrement en ce qui concerne leur axe majeur de globalisation de la lutte. Malgré de nombreux avantages théoriques, cette approche souffre d'une vision technocratique véhiculée par un droit des experts souvent déconnecté des réalités locales. Il ne faut pourtant pas rejeter en bloc cet universalisme au prétexte que son bilan serait en deçà des espérances. Loin d'une politique de la table rase, il convient aujourd'hui de s'appuyer sur les réalisations et les réussites actuelles pour dépasser le cadre contemporain de la lutte contre la corruption et imaginer de nouvelles approches alternatives.



## **CHAPITRE I : Réforme de l'État et gouvernance : la problématique corruptive.**

Sans rentrer dans des débats idéologiques sur la pertinence du concept de gouvernance<sup>768</sup> ou sa pluralité de sens (économique, politique, etc.), évoquer cette notion revient aujourd'hui à s'interroger sur les dispositifs mis en œuvre pour atteindre des objectifs fixés. C'est-à-dire, en ce qui concerne les États, sur leur manière de gouverner. La gouvernance étant très fortement attachée à la question du pouvoir, son analyse ne peut se faire sans y inclure les diverses formes de pratiques et d'exercices de ce pouvoir. Avec le développement d'une économie mondialisée et interdépendante ainsi que d'une forme d'internationalisation du droit et donc des politiques publiques, la question de la gouvernance dans les États les plus démunis ne peut plus se concevoir sur le seul plan national. Cet aspect transcendantal de la gouvernance va aboutir à une fusion des intérêts, des stratégies et des objectifs nationaux des États en vertu de leur nécessité d'envisager des démarches consensuelles pour assurer la réalisation de finalités supérieures<sup>769</sup>. C'est ainsi qu'à Madagascar, la lutte contre la corruption fut liée à la gouvernance davantage sous l'impulsion des bailleurs de fonds internationaux et des agences internationales de développement que de sa seule prise en compte spontanée par le personnel politique de la Grande île.

Associées viscéralement à une gouvernance considérée comme bonne, les volontés réformatrices vont converger et s'intéresser aux mécanismes de fonctionnement de l'État jugés obsolètes pour affronter les réalités contemporaines. C'est ainsi que la transformation de l'État et sa transition vers un modèle démocratique respectueux de l'État de droit va devenir un objectif majeur pour Madagascar. Mais la prise en compte de la problématique corruptrice est trop récente pour qu'elle ne continue pas de parasiter pour longtemps encore

---

<sup>768</sup> La gouvernance renvoie au grec ancien « *koberñan* » qui signifie gouverner un bateau ou un char. Le concept moderne de gouvernance a vu le jour au début du XXe siècle sous l'impulsion d'économistes. Il sera repris dans les années 1990 par la Banque mondiale qui fondera son action de libéralisation des économies et de développement économique sur ce concept. L'aspect polémique de cette notion est qu'elle permet d'opérer une distinction entre une bonne gouvernance et une mauvaise gouvernance. Or les considérations permettant de déterminer si un État applique une bonne gouvernance répondent plus à des critères basés sur des théories économiques libérales que sur une analyse purement objective des politiques publiques d'un pays. L'introduction de la morale, à travers une qualification discriminatoire (bonne ou mauvaise), disqualifie de fait toutes théories économiques divergentes du paradigme dominant.

Voir Bernard CASSEN, « Le piège de la gouvernance », *Le Monde diplomatique*, juin 2001, p.28.

<sup>769</sup> Parmi ces finalités supérieures, celle qui est le plus couramment admise reste la nécessité de lutter contre la pauvreté et d'assurer le développement notamment des États les plus pauvres.

les efforts entrepris par l'État malgache pour moderniser son appareil administratif, constituant de fait un obstacle important au plein exercice de l'État de droit. Et cela d'autant plus que dans une société au fonctionnement clanique et horizontal plutôt que vertical et hiérarchisé - tant dans le secteur privé que dans la pratique du pouvoir - les théories de la structuration de l'ordre juridique doivent être repensées<sup>770</sup>. L'absence d'une structuration juridique fondée sur le principe de l'hétérarchie, avec un partage du pouvoir de créer et d'appliquer le droit, au profit de celui de la hiérarchie, va mettre à jour et encourager l'apparition de défaillances systémiques qui seront d'autant plus visibles que la régulation du phénomène corruptif sera difficile.

---

<sup>770</sup> Jean-Guy BELLEY, « Gouvernance et démocratie dans la société neuronale », *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Caroline ANDREW (dir.), Linda CARDINAL (dir.), University of Ottawa Press, 2001, pp. 158 – 165.

**Section 1 : La réforme anticorruptive de l'État à Madagascar stoppée par la corruption ordinaire et la prégnance de la coutume.**

La nécessité d'une réforme de l'État à Madagascar s'est imposée sous l'influence convaincante des bailleurs de fonds et par la conviction que les efforts de lutte contre la corruption seraient vains sans la présence d'institutions assez solides pour les mener. À l'aune du cas de l'institution judiciaire, il est possible d'affirmer que cette volonté réformatrice connaît des soubresauts malencontreux, vouloir n'étant pas synonyme de pouvoir. Le contexte socio-économique de la grande île explique largement les difficultés rencontrées actuellement pour finaliser les réformes et les rendre opérantes. Ce paradoxe est partagé par de nombreux pays en voie de développement et se traduit par l'impossibilité de conduire des réformes visant à sortir du sous-développement du fait même de ce sous-développement. C'est pourquoi l'étude de la lutte contre la corruption à Madagascar - notamment via les réformes de l'État - ne peut s'envisager sans prendre en compte les multiples défaillances qui rendent ardue la régulation du phénomène corruptif. Parmi celles-ci, le développement d'une corruption ordinaire est un frein conséquent. De même, le conflit entre culture traditionnelle et production moderne des normes s'impose comme un horizon laborieusement dépassable et peut se résumer en une opposition entre droit coutumier et lutte contre la corruption.

**Paragraphe 1 : L'existence d'une corruption ordinaire et son influence sur la réforme de l'État et du droit.**

La corruption ordinaire peut se comprendre comme une corruption psychologiquement intégrée à l'inconscient des populations. Il peut s'agir d'une corruption pratiquée quotidiennement qui, par sa répétition et son caractère commun, ne présente pas une spécificité exceptionnelle. Pour l'habitant de la Grande île, cette manifestation de la corruption n'est pas rare à entrapercevoir au détour des pérégrinations administratives. D'aucuns la comparent à de la petite corruption mais elle s'en différencie par sa nature. Même si les infractions de petite corruption peuvent être presque toutes considérées comme une représentation de la corruption ordinaire, cette dernière peut caractériser une corruption bien plus sélective assimilable à de la grande corruption. Selon les milieux et leurs subjectivités propres, les représentations de la corruption différeront et seront considérées

comme ordinaires par certains alors que d'autres y verront des infractions inconcevables. C'est cette normalisation du phénomène corruptif, héritée d'un contexte particulier de paupérisation et de manque, qui peut aboutir à un glissement vers une privatisation et une informalisation des services publics au risque de voir s'enclencher un processus de criminalisation des structures administratives malgaches. De même cette corruption ordinaire est en mesure de saper les bases du fonctionnement démocratique en pervertissant le jeu électoral et ainsi rendre inopérante la mise en place de réformes compte tenu de l'illégitimité de leurs auteurs.

#### **A : La corruption ordinaire comme héritage du sous-développement.**

Les représentations de la corruption ordinaire peuvent être de diverses natures. Toutefois, il existe une surreprésentation d'un type de corruption qualifiable d'agrément, c'est-à-dire qui vise l'amélioration d'un quotidien marqué par les difficultés économiques. Ce type particulier de corruption peut être considéré comme un héritage direct du sous-développement qui sévit dans la Grande île. Loin de se cantonner aux seuls citoyens, cette corruption est aussi présente au sein même des services publics dans lesquels se créent une privatisation et une informalisation. Devant ce constat, une méthode juridique pour lutter contre la corruption ordinaire est de prévoir des mécanismes incitateurs de sanction de la non prévention de la corruption dans les secteurs privés et publics.

#### **1 : Pauvreté, salaire, privatisation et informalisation des services publics.**

Les proverbes populaires peuvent éclairer certains des comportements que les institutions internationales de lutte contre la corruption considèrent contraires à l'éthique. Un proverbe camerounais explique que « *les chèvres broutent là où elles sont attachées* » quand un proverbe malgache encourage à « *prendre l'argent d'un fou* » (*vola adala tompony*). Replacés dans le contexte du fonctionnement du phénomène corruptif, ils expliquent et tendent à justifier l'usage de la corruption. La corruption ne serait que la résultante d'un comportement opportuniste de captation des ressources disponibles et de rentabilisation d'une situation de monopole. L'agent du service public, unique détenteur du pouvoir de fournir un service public et ayant à sa disposition les ressources nécessaires au

bon fonctionnement du service public, apparaît exposé aux sirènes de la corruption. L'agent est en posture de se demander pourquoi il n'accepterait pas une somme d'argent pour effectuer sa tâche et compléter un salaire insuffisant. Et ce d'autant que cette pratique s'apparente à une logique du don codificatrice de la société malgache tant elle en assure l'harmonisation et empêche l'émergence de conflits sociaux. Cependant, lorsque les besoins insatisfaits explosent et que la pauvreté les exacerbe, « *l'état de vulnérabilité et de dénuement pousse l'individu à s'accrocher au don* »<sup>771</sup>, seul mode de survie possible et envisageable. La logique du don perd alors son caractère social pour flirter avec celle de la corruption.

Cette logique populaire corruptrice, parce qu'elle touche l'ensemble du fonctionnement de l'État, est en mesure de générer des dysfonctionnements importants de l'appareil étatique. Une corruption ordinaire généralisée au niveau des services publics, suite aux dysfonctionnements qu'elle implique, provoque une transformation de l'État et de son mode de gestion. Mais à la différence des politiques classiques de réforme de l'État, cette transformation non planifiée suit ses propres logiques et échappe au contrôle des pouvoirs publics. L'analogie de la corruption à un cancer en est éclairée. Au-delà d'une simple transformation, l'évocation d'une mutation maline du corps étatique et de son aspect extérieur, le service public, n'est pas inopportune. Le pouvoir mutagène de ce concept lucifuge de corruption s'exprime par une privatisation et une informalisation des services publics de Madagascar et concourt à en faire un véritable mode de gestion de l'État.

Avant d'analyser plus avant cette transformation singulière de l'État, il convient de distinguer ce phénomène de privatisation informelle des services publics de celui bien plus classique de privatisation formelle. Dans ce dernier cas, il s'agit pour l'État de déléguer une partie de ses attributions antérieures – il est alors convenable de parler de délégation de service public – à des intermédiaires privés ou bien de privatiser des entreprises publiques, ou bien encore, plus récemment, d'un partenariat public/privé à travers des mécanismes de concessions ou d'affermages<sup>772</sup>. Ces privatisations formelles, même si elles peuvent parfois être plus consenties qu'approuvées, répondent à une stratégie bien définie de réforme de l'État prônée par les institutions de Bretton Woods, avec l'objectif de créer une économie mondialisée favorisant le développement des pays via des politiques d'ouvertures des

---

<sup>771</sup> Jao ANDRIAFANJAVA, « Qu'est-ce que la corruption ? Coût et conséquence politique, économique et social », *tanjona.org*, 1 fév. 2016. [<http://www.tanjona.org/quest-ce-que-la-corruption-cout-et-consequence-politique-economique-et-social/>]

<sup>772</sup> Madagascar, *Loi n° 2015 – 039 sur le Partenariat Public Privé*, 9 déc. 2015.



marchés nationaux, de rationalisation de l'État et de libéralisation/privatisation de secteurs publics considérés comme une entrave. Ces réformes se sont traduites concrètement à Madagascar par une série de privatisations d'entreprises publiques mais aussi par une réduction du nombre de fonctionnaires et des moyens alloués au service public en général<sup>773</sup>. Ce sous-effectif de la fonction publique, entretenu par une raréfaction des recrutements, est de nature à encourager le recours à des mécanismes corruptifs. De ce fait, un parallèle peut être établi entre la mise en place d'une privatisation formelle et le développement d'une privatisation informelle des services publics. La fonction publique ne manque en effet pas d'attrait dans un pays caractérisé par sa pauvreté et son sous-développement. Compte tenu du contexte malgache, l'accès à ces postes privilégiés fait l'objet de convoitise et d'une compétition féroce. La paupérisation de la fonction publique, héritage des réformes structurelles, a pu en outre avoir des conséquences directes sur la qualité du service public. Ce dernier peut être considéré comme une véritable rente pour celui qui arrivera à profiter de son influence supposée ou à monnayer illégalement l'accès au service comme cela sera le cas pour un fonctionnaire de police réclamant un « *bakchish* » ou pour un agent en contact avec les usagers requérant une petite somme pour faire avancer un dossier.

La généralisation de ces comportements aboutit à une forme de privatisation informelle des services publics. Tout comme le concept d'État néopatrimonial implique une confusion des sphères privées et publiques et une gestion patrimoniale de l'État par ceux qui détiennent une posture d'autorité<sup>774</sup>, la privatisation informelle des services publics implique un accaparement et une gestion marchande du service au seul bénéfice de celui qui occupe la fonction. Il est même envisageable de considérer que cette privatisation n'est qu'une conséquence indirecte, par un effet de mimétisme, de la gestion néopatrimoniale de l'État par ses dirigeants. Dans un tel cas, c'est toute la pyramide étatique, strate par strate, qui serait gangrénée par un tel comportement. Cette privatisation informelle ne forme toutefois pas un ensemble cohérent et les administrations touchées sont le fruit d'arrangements localisés qui restent relativement autonomes vis-à-vis du pouvoir central. Béatrice Hibou considère ce phénomène comme une privatisation de l'administration par segments<sup>775</sup>.

---

<sup>773</sup> Mireille RAZAFINDRAKOTO, François ROUBAUD, « Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar », *Les fonctionnaires du Sud entre deux eaux : sacrifiés ou protégés ?*, Autrepart, Presses de Sciences Po, 2001, p. 49 – 52 ; voir Paragraphe 1.1.2.2 : L'impact de la réforme de l'État et de son administration publique sur la lutte contre la corruption.

<sup>774</sup> Giorgio BLUNDO, Jean-François MÉDARD, « La corruption en Afrique francophone », *Combattre la corruption : enjeux et perspectives*, Djillali HADJADJ (dir.), Khartala, 2002, p. 11.

<sup>775</sup> Béatrice HIBOU, *La privatisation des États*, Khartala, 1999, p. 18.

Pour mesurer l'ampleur de la tâche du législateur malgache quand il s'attache à lutter contre la corruption, il n'est pas inutile d'approfondir les facettes de ces formes de privatisation. Cette appropriation privative des moyens de l'État peut, selon les travaux de Giorgio Blundo et de Jean-Pierre Olivier de Sardan, être scindée en deux catégories spécifiques en fonction du caractère interne ou externe de la privatisation informelle<sup>776</sup>. La privatisation interne est de l'initiative des agents de l'administration. Elle consiste, dans la majeure partie des cas, en l'exploitation « *à des fins privatives [d'] un capital relationnel et [d'] un capital social acquis grâce à la détention d'une charge publique* »<sup>777</sup> mais aussi en une forme de location du service public avec « *des formes de rétributions indues que sollicitent les fonctionnaires publics dans l'exercice d'un acte normalement prévu dans leurs fonction* »<sup>778</sup>. Dans ces cas précis, l'idée sous-jacente est que les services délivrés par l'administration peuvent être « *appropriés, loués ou vendus par ses agents, à leur propre profit* »<sup>779</sup>. L'idée de rente à entretenir est d'autant plus prégnante que cette privatisation informelle interne peut supposer un financement du service administratif par l'agent corrupteur ou corrompu. L'enrichissement n'est possible que parce qu'un service est effectivement dispensé, même si c'est contre une somme illégale. L'agent doit pallier les déficiences de sa propre administration en fournissant lui-même le matériel de base nécessaire à sa fonction pour assurer une continuité du service et par là même son outil de captation. Giorgio Blundo et de Jean-Pierre Olivier de Sardan font un parallèle intéressant entre cette pratique et la vénalité des charges sous l'Ancien Régime français<sup>780</sup>. Une différence existe tout de même car, sous l'Ancien Régime, la contribution financière du fonctionnaire lui assurait une charge, là où dans le cas malgache, elle vient pallier les dysfonctionnements de l'administration publique.

La privatisation informelle externe des services publics se rapporte quant à elle à l'utilisation par l'administration de prestataires privés dans l'accomplissement de ses missions. La situation de précarité des services administratifs pousse ces derniers à recourir à « *des arrangements* » au mépris de tout formalisme légal. Ainsi, des véhicules avec chauffeurs privés peuvent être utilisés pour organiser la distribution du courrier, le transport

---

<sup>776</sup> Giorgio BLUNDO, Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », *État et corruption en Afrique : Une anthropologie comparatives des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Giorgio BLUNDO (dir.), Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN (dir.), Khartala, 2007, pp. 109 – 112.

<sup>777</sup> *Idem*, p. 110.

<sup>778</sup> *Id.*

<sup>779</sup> *Id.*

<sup>780</sup> *Id.*, p. 111.

de fonctionnaires ou encore de détenus. De même que dans l'institution judiciaire, les courtiers administratifs et les rabatteurs désengorgent les bureaux et sont en pratique devenus des acteurs incontournables de l'administration judiciaire malgache. Cette privatisation informelle peut apparaître comme une solution de facilité *quasi* miraculeuse pour huiler les rouages d'un système administratif ankylosé. Cependant, malgré une rétribution octroyée en sous-main, l'administration devient dépendante d'un tel mécanisme et tend à s'imposer l'obligation morale d'octroyer une contrepartie dès que possible. Ainsi se tissent des liens clientélistes et s'insinue une culture du service rendu hautement corruptive.

D'une généralisation de la pratique d'une privatisation informelle des services publics interne comme externe peut découler la mise en place progressive d'une institutionnalisation de l'informel. Les modes de gestion officieux des administrations et des services publics deviendraient petit à petit un mode de gestion de l'État qui s'accommoderait des pratiques corruptrices et les intégrerait directement à son fonctionnement régulier. Certains auteurs ont pu déceler dans cette dérive la présence d'un processus de criminalisation des structures administratives<sup>781</sup>. Les pouvoirs publics malgaches, bien conscients des dangers représentés par le développement de ce phénomène, ont depuis quelques années avancé des solutions pour réduire l'ampleur de la privatisation informelle des services publics. Ce volet a été indirectement intégré à la Stratégie nationale de lutte contre la corruption menée à Madagascar depuis 2004 et fait partie de la mission d'éducation et de prévention du Bureau Indépendant Anti-Corruption<sup>782</sup>. Le rôle du Bureau consiste notamment à évaluer le respect des diverses législations relatives à l'accueil des usagers dans les services publics<sup>783</sup> et à participer plus ou moins directement à l'édition de codes de bonne conduite à l'attention des fonctionnaires. Il organise régulièrement des missions de mobilisation des agents des secteurs publics<sup>784</sup> contre les dérives corruptives et en faveur de

---

<sup>781</sup> Béatrice HIBOU, *op. cit.*

<sup>782</sup> Madagascar, *Loi n° 2016 – 020 sur la lutte contre la corruption*, 1<sup>er</sup> juillet 2016, art. 44 : « Le Bureau Indépendant Anti-Corruption a pour mission de : [...] rechercher dans la législation, les règlements, les procédures et les pratiques administratives les facteurs de corruption afin de recommander des réformes visant à les éliminer ; [de] dispenser des conseils pour la prévention de la corruption à toute personne ou organisme public ou privé et recommander des mesures, notamment d'ordre législatif et réglementaire, de prévention de la corruption. Le BIANCO est en charge d'appuyer les institutions de la République, notamment le Gouvernement, sur la mise en œuvre d'une politique sectorielle de lutte contre la corruption. De rencontre de coordination des actions sont organisées annuellement entre le Gouvernement et le BIANCO [...] ».

<sup>783</sup> Madagascar, *Circulaire n° 009 – PM/SGG sur le renforcement de l'information des usagers du service public*, 24 juin 2005 ; Madagascar, *Circulaire n° 045/PM/SP sur l'application de la bonne gouvernance dans l'administration publique*, 13 mai 2009 ; Madagascar, *Circulaire n° 323 – PM/CAB sur la mise en place d'un standard de service*, 1 avril 2015.

<sup>784</sup> Bureau Indépendant Anti-Corruption, *Rapport annuel 2015*, pp. 16-17.

l'éthique et de la probité, comme les 10 et 11 mars 2014, un « atelier d'appropriation du Code de conduite du personnel de l'Administration Judiciaire ». Depuis la très récente loi n° 2016 – 020 sur la lutte contre la corruption du 22 août 2016, la mise en place d'une politique interne de lutte contre la corruption dans les administrations publiques est devenue une obligation<sup>785</sup>. Les résultats attendus de cette méthode semblent pour le moins hypothétiques car la mise en place de ces politiques préventives et éducatives est en partie fondée sur le postulat que la pratique d'une corruption ordinaire administrative et de la privatisation des services publics résulte d'une méconnaissance des textes et des arcanes du fonctionnement administratif par les fonctionnaires ou bien de législations inadaptées. Or, un tel détournement de l'essence même du service public suppose une parfaite maîtrise des structures administratives et des règles les régissant. La connaissance du système administratif est pour le corrupteur un atout certain face à un usager le plus souvent profane. Le problème n'est pas l'adéquation des législations – le cas malgache et ses textes modernes sur la lutte contre la corruption en est la preuve – mais leur détournement par des agents peu scrupuleux. Ces derniers n'agissent pas par méconnaissance ou pragmatisme mais pour profiter d'une situation de rente. Au vu de ce constat, les obstacles à la compréhension puis l'acceptation des discours éducatifs sur la lutte contre la corruption dans les administrations publiques peuvent sembler insurmontables. Inculquer une culture de probité et d'éthique n'est plus suffisant sans qu'au préalable un véritable travail de déconstruction des logiques de la corruption ait été sérieusement mené. Ces logiques se présentent comme d'autant plus solides que, dans un contexte d'insécurité et d'instabilité, la corruption est un moyen de recréer un semblant de certitude.

Une des raisons les plus souvent évoquées à la mise en place d'un tel système de privatisation informelle des services publics est la pauvreté ou plus généralement le sous-développement chronique. Si la corruption n'est pas l'apanage des sociétés les moins développées et si elle tend à être pratiquée indifféremment de la classe sociale des individus, il est tout de même possible d'établir un lien direct de causalité entre corruption et pauvreté. Autrement dit, le risque de voir un individu succomber aux charmes de la corruption sera d'autant plus grand qu'il n'aura pas accès aux ressources disponibles. Cette situation de

---

<sup>785</sup> Madagascar, Loi n° 2016 – 020 sur la lutte contre la corruption, 1<sup>er</sup> juillet 2016, art. 6 : « Il est institué une obligation de mise en place d'une politique interne de lutte contre la corruption et relative la transparence au niveau du fonctionnement, des procédures à suivre au sein des ministères, administrations générales, déconcentrées et décentralisées et, établissements publics, des sociétés à participation publique en permettant leur accessibilité ».

manque explique que « *dans une société où une oligarchie de truands jouit exclusivement des ressources de l'État avec une arrogance jupitérienne, les citoyens pauvres se convainquent qu'ils ont été appauvris [...] [et] les motive à se livrer à la pratique de la corruption* »<sup>786</sup>. Kant explique bien cette corrélation entre renoncement à la vertu et situation de précarité car lorsque l'intégrité ne protège pas de l'incertitude économique, les individus peuvent être amenés à rejeter leur raison car « *ils trouvent qu'en réalité ils se sont imposés plus de peine qu'ils n'ont recueilli de bonheur* »<sup>787</sup>. Pour Lucien Ayissi, cet appauvrissement économique des plus démunis se couple avec un appauvrissement moral de l'agora qui trouve son origine dans le palais curial<sup>788</sup>. En conséquence, la paupérisation de la fonction publique malgache, suite directe de l'assujettissement plus ou moins volontaire des États aux théories de gouvernance fayolistes héritées du consensus de Washington, telle que démontrées dans les études statistiques<sup>789</sup>, est propice à générer un réflexe de captation des ressources publiques ayant des conséquences sur la qualité du service et plus globalement sur le fonctionnement de l'État.

Pour être éradiquée, la pauvreté généralisée demande des efforts considérables que la seule recherche de l'intégrité n'est pas en mesure de mobiliser. Contenir la corruption à un niveau acceptable dans le pays ne peut que contribuer à créer un climat favorable à des mesures spécifiques de développement économique. Mais sans politique de développement réellement efficace, car au bénéfice premier du pays, la seule présence d'un climat favorable ne saurait faire apparaître spontanément une croissance économique profitable aux plus démunis. D'autre part, le calcul simpliste posant qu'une fois la grande pauvreté annihilée la corruption n'existerait plus relève du fantasme : la corruption est bien présente dans les États les plus développés. Il n'en demeure pas moins que pauvreté et corruption sont des cousines aux interactions communes évidentes. Comment alors se prémunir des tentations d'accaparement des ressources publiques par les agents publics ?

La première solution serait, pour le corrupteur et le corrompu, d'augmenter le risque de détection de leur larcin. L'édition d'un guide de bonne conduite est une initiative encourageante mais elle ne prémunit en aucun cas contre la corruption de l'agent public si

---

<sup>786</sup> Lucien AYISSI, *Corruption et gouvernance*, L'Harmattan, 2012, p. 128.

<sup>787</sup> Emmanuel KANT, *Fondements de la métaphysique des mœurs*, Delagrave, éd. 1973, p. 92.

<sup>788</sup> Voir, Lucien AYISSI, *Corruption et pauvreté*, L'Harmattan, 2007.

<sup>789</sup> Mireille RAZAFINDRAKOTO, François ROUBAUD, « Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar », *Les fonctionnaires du Sud entre deux eaux : sacrifiés ou protégés ?*, Autrepart, Presses de Sciences Po, 2001, pp. 53 – 55.

sa transgression n'est pas assortie d'une sanction effective, ce qui exigerait à la fois un système de détection efficace et une procédure de sanction dissuasive. Le fonctionnement sur la base d'une dénonciation est insuffisant car dans de nombreux cas, l'infraction ne pourra être démontrée, ses fruits étant bien vite escamotés. Et, quant à elle, la corruption systémique d'un service rend bien hypothétiques les possibilités de dénonciation tant les responsabilités personnelles sont multiples et organisées en réseau solidaire de corruption. Sans oublier que la récente possibilité du BIANCO de s'autosaisir ne pourra qu'opérer à la marge et pour un fonctionnaire peu intègre condamné, des centaines d'autres jouiront toujours de l'impunité. Cela signifie que la réponse ne peut être seulement extérieure à l'institution plus ou moins corrompue mais doit au contraire être trouvée en interne : la mise en place d'une procédure d'audit externe mais aussi interne peut être une solution à envisager par la loi. Avec des moyens adéquats, le BIANCO pourrait remplir ce rôle d'analyse externe du fonctionnement administratif quand un service intégrité créé au sein de chaque administration aurait pour mission le contrôle interne. Celui-ci pourra être assorti d'une extension de la déclaration de patrimoine à tout agent public, même s'il faut l'aménager en limitant autant que possible l'atteinte au principe du droit à la vie privée. Bien entendu, ces systèmes de détection doivent être accompagnés d'une réponse judiciaire effective. Sans rentrer dans le détail des multiples défaillances de l'institution judiciaire à Madagascar, il conviendra d'attendre les premiers bilans des nouveaux Pôles Anti-Corruption<sup>790</sup> avant de se prononcer sur le gain éventuel en matière d'intégrité de la Justice et de condamnation effective des infractions de corruption. Il convient toutefois de s'interroger sur la pertinence de la mise en place d'un tel système de prévention et de détection des infractions de corruption. Les exemples précédents ont montré qu'un système de surveillance n'est pas exempt du risque d'être à son tour corrompu ou détourné de son objectif premier et donc qu'il n'existe pas de garantie de l'effectivité de son fonctionnement. Le danger de voir se développer une surveillance et une suspicion généralisées pourrait s'opposer à la garantie des libertés fondamentales, composantes de la démocratie moderne. Il ne faudrait pas que la société soit touchée par une forme de paranoïa étatique et que l'antidote devienne à son tour poison.

Le concept de salaire comme son montant ne peut se comprendre pleinement en Afrique et à Madagascar que par le biais de la corrélation classique avec la productivité ou

---

<sup>790</sup> Madagascar, *Loi n°2016 - 021 sur les pôles anti-corruption*, 1<sup>er</sup> juillet 2016.

le travail accompli. Il est aussi « *une allocation de nature purement ascriptive* »<sup>791</sup>, c'est-à-dire qu'il est également « *un instrument par le biais duquel l'État achète obéissance et gratitude* »<sup>792</sup>. Partant de ce constat, une autre solution couramment évoquée pour lutter contre le détournement des richesses publiques est celle de l'augmentation substantielle des salaires. Le raisonnement est simple : si la paupérisation de la fonction publique est responsable de l'augmentation en son sein des pratiques corruptives, il convient alors de prendre les mesures, notamment salariales, pour assurer un niveau de vie décent aux agents publics. La faiblesse du salaire inciterait au recours à des mécanismes douteux pour compenser le manque à gagner dont l'agent s'estime victime, la fonction publique devenant alors « *un vaste service social de récupération* »<sup>793</sup>. Cette pratique est d'autant plus usitée qu'un faible salaire détournera les individus compétents les plus vertueux de la fonction publique, quand les moins honnêtes accepteront un salaire plus faible car leur réflexion délictuelle préalable prend en considération la récupération d'un complément illicite<sup>794</sup>. Pour y remédier, une équation peut être établie entre plusieurs variables liant incitation à la corruption et écart de salaire et peut permettre de déterminer un salaire d'efficience. C'est-à-dire un salaire comprenant le versement « *à l'employé d'une prime correspondant à l'espérance de gain associé à la corruption, la tentation de la malversation* »<sup>795</sup>.

Cette corrélation entre salaire et incitation à la commission d'infractions de corruption est toutefois controversée et d'autres études tendent à démontrer la faiblesse, si ce n'est l'absence, d'implication de la question salariale<sup>796</sup>. D'une part, parce que comparativement au reste de la population, le fonctionnaire malgache non cadre demeure tout de même mieux loti que son pendant du secteur privé<sup>797</sup> et d'autre part parce qu'un

---

<sup>791</sup> Achille MBEMBE, *De la postcolonie. Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*, Khartala, 2000, p. 73.

<sup>792</sup> Giorgio BLUNDO, « La corruption et l'État vu par les sciences sociales », *État et corruption en Afrique : Une anthropologie comparatives des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Giorgio BLUNDO (dir.), Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN (dir.), Khartala, 2007, p. 72.

<sup>793</sup> Hyacinthe SARASSORO, « La corruption et l'enrichissement sans cause en Afrique aujourd'hui », *Afrique Contemporaine*, vol. 4, 1990, p. 200.

<sup>794</sup> Eric LANGLAIS, Yannick GABUTHY, Nicolas JACQUEMET, « Analyse économique de la criminalité », *Analyse économique du droit: Principes, méthodes, résultats*, Bruno DEFFAINS (dir.), Eric LANGLAIS (dir.), De Boeck Supérieur, 2009, p. 186.

<sup>795</sup> *Idem*.

<sup>796</sup> Eric LANGLAIS, Yannick GABUTHY, Nicolas JACQUEMET, *op. cit.*, p. 186.

<sup>797</sup> Mireille RAZAFINDRAKOTO, François ROUBAUD, « Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar », *Les fonctionnaires du Sud entre deux eaux : sacrifiés ou protégés ?*, Autrepart, Presses de Sciences Po, 2001, p. 54 : « *Chez les non-cadres, il apparaît que les fonctionnaires sont effectivement mieux payés que leurs homologues du secteur privé. Ceteris paribus, ils perçoivent en moyenne une prime positive de l'ordre de 30%, qui se maintient sur l'ensemble de la période 1995-2000* ».

meilleur statut financier provoquerait une hausse équivalente des prétentions du fonctionnaire. Les attentes de l'agent public semblent ainsi façonnées selon la tranche salariale dans laquelle il se situe. Augmenter le salaire ne combattrait donc pas efficacement la corruption. L'inverse même pourrait se produire avec une augmentation de la corruption à la suite d'une revalorisation salariale<sup>798</sup>. Il ne faudrait cependant pas faire de cette étude une référence du fait de son échantillonnage insuffisant, de son caractère expérimental et du secteur très réduit dans laquelle elle se déroule (chauffeurs routiers confrontés à la police) mais elle permet de relativiser grandement l'influence supposée du salaire. Des nuances peuvent tout de même être apportées à la non effectivité du salaire en matière de lutte contre la corruption puisque Di Tella et Schargrotsky montrent que le pouvoir incitatif du salaire dépend en premier lieu de la présence ou non de mécanismes de détection de la corruption<sup>799</sup>. Là où les mécanismes de contrôle ne seraient pas opérants, l'influence du salaire n'entrerait pas en compte dans la pratique du détournement des richesses publiques. Il est possible d'en déduire que « *lorsque cette complémentarité entre incitations et contrôle est prise en compte, le salaire semble recouvrer empiriquement l'efficacité qui est postulée* »<sup>800</sup>. En revanche, quand le contrôle serait parfait, le salaire cesserait encore une fois d'être un biais d'analyse pertinent pour comprendre le développement de la corruption dans les administrations. Banfield résume cette équation en proposant de minimiser la corruption par la mise en place conjointe de trois mesures : une incitation à la loyauté par une politique salariale, une aggravation des conséquences d'être découvert, un contrôle des activités des mandataires par des politiques d'audit systématiques<sup>801</sup>.

La question salariale n'est donc pas dénuée d'intérêt dans le débat sur les moyens de lutte contre la corruption. Une majorité de la population malgache (52%) dont une part encore plus importante d'industriels pourtant peu propices à louer les mérites de l'administration (56%) considèrent que les agents publics à haut niveau de compétence ne

---

<sup>798</sup> Kweku OPOKU AGYEMANG, « Les hausses de salaire des fonctionnaires peuvent aggraver la corruption », *blogs.worldbank.org*, 23 juin 2015 : « *Depuis que leur salaire a progressé, non seulement les fonctionnaires de police passent davantage de temps à racketter les chauffeurs routiers, mais ils leur réclament également davantage d'argent. Au lieu de rendre les forces de police plus loyales, il semble que la hausse de leur salaire ait aiguisé leur appétit* » ; Jeremy D. FOLTZ, Kweku OPOKU AGYEMANG, « *Do higher salaries lower petty corruption? a policy experiment on west africa's highways* », University of Wisconsin-Madison, University of California, Draft mai 2015.

<sup>799</sup> Rafael Di TELLA, Ernesto SCHARGRODSKY, « The role of wages and auditing during a crackdown on corruption in the city of Buenos Aires », *Journal of Law & Economics*, n° 46, 2003, pp. 269 – 292.

<sup>800</sup> Eric LANGLAIS, Yannick GABUTHY, Nicolas JACQUEMET, *op. cit.*, p. 186.

<sup>801</sup> Edward C. BANFIELD, « Corruption as a feature of governmental organization », *The Journal of Law and Economics*, vol. 18 (3), 1975, pp. 587 – 606.



sont pas assez rétribués comparativement à leurs homologues du secteur privé à Madagascar<sup>802</sup>. Le problème étant d'ailleurs moins le montant du salaire que le pouvoir d'achat qu'il suppose. Dans un État à la stabilité économique chancelante, le rôle de l'inflation n'est pas à négliger et concourt tout autant à la relativité du salaire. L'incidence de la crise économique sur le développement de la corruption peut être limitée sectoriellement par une hausse des salaires dans la fonction publique qui amortirait l'incertitude générée par ces crises et en conséquence réduirait les risques de dérives corruptrices. La préconisation de la hausse des salaires en Afrique et à Madagascar est toutefois, pour Blundo, « *au mieux illusoire, au pire impossible* »<sup>803</sup> car elle reviendrait à aller à l'encontre de la compression de la fonction publique et de ses salaires initiée avec les politiques d'ajustement structurel préconisées par les bailleurs de fonds internationaux. En outre, dans le cas où la volonté politique serait plus forte que les déterminismes actuels, la paupérisation de l'État à Madagascar empêcherait toute revalorisation salariale un tant soit peu sérieuse, c'est-à-dire pouvant s'aligner autant que faire se peut sur les rétributions octroyées, à compétences égales, par les Organisations Non Gouvernementales et autres agences extra étatiques.

À défaut de pouvoir raisonnablement utiliser la variable salariale pour dissuader la pratique de la corruption, la solution la plus pertinente demeure, une fois n'est pas coutume, le droit. En légiférant habilement, les opportunités d'exploiter des failles juridiques s'amenuisent tandis que l'efficacité de la prévention et des contrôles se renforce. La question salariale pourrait être de ce fait contournée par une prévention renforcée. Mais avant que le droit de l'anticorruption soit pleinement opérationnel, la solution extrêmement polémique de ne confier les postes à responsabilité dans la fonction publique qu'à ceux qui sont en théorie les moins influençables par les sirènes de la corruption, c'est-à-dire les plus riches, subsiste. Cette méthode de recrutement permettrait de casser le lien causal entre pauvreté des fonctionnaires et tentative d'accaparement des ressources publiques en dépit du risque d'établir une gestion ploutocratique de l'administration. La sélection dans le processus de recrutement de la fonction publique n'est pas une chose nouvelle surtout dans les administrations liées de près ou de loin à la lutte contre la corruption. Mais sur d'autres critères que la richesse, avec par exemple une enquête de moralité préalable à la prise de fonction ou à la nomination à un poste de responsabilité qui tend, à devenir la norme afin de

---

<sup>802</sup> Mireille RAZAFINDRAKOTO, François ROUBAUD, *op. cit.*, p. 54.

<sup>803</sup> Giorgio BLUNDO, *op. cit.*, p. 73.

ne sélectionner que les individus les plus intègres. La première mouture de la nouvelle loi n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption, dans son article 9, certes déclaré non conforme à la Constitution par la Haute Cour Constitutionnelle<sup>804</sup>, prévoyait même une incompatibilité entre l'exercice d'un mandat électif ou d'une fonction aux hauts emplois de l'État et une poursuite pénale pour des infractions de corruption<sup>805</sup>, remplaçant le principe de présomption d'innocence par une présomption de culpabilité puisque selon le même article de la loi : « *Toute personne bénéficiant d'une relaxe ou d'un acquittement au bénéfice du doute dans une décision définitive de justice ne doit plus être nommée à un poste de responsabilité* »<sup>806</sup>. C'est-à-dire qu'un individu non condamné devant la justice se verrait interdit d'accès à la fonction publique. Cela a été fort logiquement dénoncé par la Haute Cour Constitutionnelle<sup>807</sup> et ne pourra être appliqué sans une révision préalable de la Constitution. Mais cette tentative inconstitutionnelle prouve la volonté des pouvoirs publics malgaches d'augmenter la sélectivité du recrutement des agents publics quitte parfois à se mettre en porte-à-faux avec les dispositions constitutionnelles. Cette optique de recrutement fondée sur l'éthique et la moralité peut indirectement se rapprocher de l'optique ploutocrate puisque les agents recrutés seront pour partie ceux n'ayant pas eu à confronter leur éthique et leur moralité avec les difficiles contingences du quotidien de la majorité des Malgaches.

Une telle gestion ploutocrate serait difficilement envisageable en l'état actuel de la Constitution malgache, qui prévoit « *l'égal accès et la participation des femmes et des hommes aux emplois publics* »<sup>808</sup>. Mais en plus de cette atteinte indéniable au principe d'égalité, c'est la forme démocratique de l'État malgache qui risquerait d'être remise en cause avec ses conséquences désastreuses sur le développement de la corruption. Réserver

---

<sup>804</sup> Madagascar, HCC, *Décision n°28-HCC/D3 Concernant la loi n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption*, 5 août 2016 : « *Article 2.– Les dispositions de l'article 9 de la loi n°2016-020 sur la lutte contre la corruption ne sont pas conformes à la Constitution* ».

<sup>805</sup> Madagascar, *Loi n° 2016 - 020 sur la lutte contre la corruption*, 22 août 2016, art. 9.

<sup>806</sup> *Idem*.

<sup>807</sup> Madagascar, HCC, *Décision n°28-HCC/D3 Concernant la loi n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption*, 5 août 2016 : « *Considérant par ailleurs qu'une personne faisant l'objet d'une décision de relaxe ou d'acquittement au bénéfice du doute est supposée ne jamais être condamnée; que lui refusant l'opportunité d'être nommée à un poste de responsabilité en raison d'une décision de relaxe ou d'acquittement au bénéfice du doute, s'apparente à une interdiction d'accéder aux fonctions publiques, contrairement aux prescrits de l'article 27 alinéa 2 de la Constitution sus cité* ».

<sup>808</sup> Madagascar, *Constitution de la IVe République*, 11 déc. 2010, art. 6 : « *La loi est l'expression de la volonté générale. Elle est la même pour tous, qu'elle protège, qu'elle oblige ou qu'elle punisse.*

*Tous les individus sont égaux en droit et jouissent des mêmes libertés fondamentales protégées par la loi sans discrimination fondée sur le sexe, le degré d'instruction, la fortune, l'origine, la croyance religieuse ou l'opinion.*

*La loi favorise l'égal accès et la participation des femmes et des hommes aux emplois publics et aux fonctions dans le domaine de la vie politique, économique et sociale* ».

les postes de la fonction publique aux plus riches questionne en outre sur l'origine de la richesse. Égalité entre les hommes oblige, il est possible de postuler théoriquement que la richesse possédée l'est au détriment des plus pauvres. La détention des richesses nationales par une minorité peut s'expliquer alors de trois façons schématiques. Soit l'origine de ce capital est due au facteur chance ou à l'aléa de la naissance et dans ces cas, des lois devraient logiquement venir compenser la propension du capital à générer toujours plus de bénéfices et d'inégalités en prévoyant une redistribution des richesses vers les moins favorisés. Soit cette disparité s'explique par la compétence et il est normal que des individus soient plus riches que d'autres car ils sont les meilleurs en ayant réussi à faire fructifier intelligemment un capital de départ. Si leur confier les fonctions publiques peut alors apparaître de bon sens, cette assertion ferait de la démocratie malgache une aristocratie fondée sur l'aspect strictement financier à la différence de l'aristocratie platonicienne, basée sur le savoir et la compétence bien plus générale au service du peuple. Enfin, dernière possibilité, la détention des richesses peut s'expliquer par un détournement par une minorité, pour son propre compte ou sa propre classe, des richesses nationales<sup>809</sup>. Par extension, cette captation des richesses et le maintien de la rente reposent alors sur la mise en place d'un système élaboré de corruption. L'État néopatrimonial et son fonctionnement hautement clientéliste en est un dérivé observable de nos jours. Opter pour une sélection fondée sur les richesses possédées revient de la sorte, illogiquement, à promouvoir des potentiels corrupteurs pour se prémunir des dérives corruptives. Ces multiples exemples prouvent que la gestion des affaires publiques par les plus riches n'est ni souhaitable, ni, en théorie, possible, dans un système démocratique pur. Ne reste plus alors qu'à se concentrer sur la prévention des risques corruptifs et sur l'instauration des législations adéquates en attendant la réussite des politiques de développement qui permettront de réduire une pauvreté malheureusement endémique.

## **2 : L'évolution de la lutte : vers une sanction de la non prévention de la corruption dans les secteurs publics et privés.**

En plus de faire la promotion de la coopération interétatique et la recherche de l'intégrité, les différentes conventions internationales de lutte contre la corruption mettent

---

<sup>809</sup> Voir, Friedrich ENGELS, Karl MARX, *Manifeste du Parti communiste*, Flammarion, éd. 1999.

en exergue la nécessité de prévenir la corruption. Celle des Nations Unies rappelle dans son objet sa vocation à promouvoir « *les mesures visant à prévenir et combattre la corruption de manière plus efficace* »<sup>810</sup> quand celle de l'Union africaine énonce son objectif de « *promouvoir et renforcer la mise en place en Afrique, par chacun des États parties, des mécanismes nécessaires pour prévenir, détecter, réprimer et éradiquer la corruption et les infractions assimilées dans les secteurs public et privé* »<sup>811</sup>. La prévention de la corruption renvoie à plusieurs réalités différentes comme l'éducation des citoyens sur les dangers de la corruption ou encore l'instauration de codes de bonne conduite dans les administrations, mais dans bien des cas elle s'inscrit dans l'esprit des conventions par une réponse pénale adaptée dont une vertu essentielle est son fort pouvoir dissuasif. Prévenir la corruption revient donc dans un premier temps à étendre le champ de l'incrimination des infractions de corruption. Il s'agit que l'impunité ne puisse plus prévaloir en raison d'une législation pénale inadaptée en vertu du principe de légalité des délits et des peines selon lequel il ne peut y avoir de condamnation sans un texte pénal précis et clair (*Nullum crimen, nulla poena sine lege*). Cela signifie logiquement que plus les incriminations d'infractions de corruption seront étendues, mieux la prévention de la corruption en sera garantie.

Bon élève, l'État malgache a profité de la ratification des diverses conventions de lutte contre la corruption pour mettre en application leurs contenus avec notamment l'inscription dans la matière pénale d'une série d'infractions assimilées à des infractions de corruption<sup>812</sup>. Cet aspect de la stratégie nationale pâtit, hélas, d'une péremption assez rapide, la corruption ayant la faculté de toujours se renouveler et d'ouvrir des voies délictuelles nouvelles et donc pas encore explorées et prises en compte par le législateur. La SNLCC ne peut en conséquence se permettre de rester figée et doit en permanence se renouveler pour répondre aux évolutions du phénomène corruptif tout en comblant certaines brèches apparues avec le temps. L'État malgache a entrepris ce grand toilettage de la SNLCC en 2016 avec la première ébauche d'une nouvelle loi de lutte contre la corruption<sup>813</sup> censée permettre la réalisation des objectifs de la SNLCC version 2015 – 2025<sup>814</sup>. Un des éléments

---

<sup>810</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 1.

<sup>811</sup> Union africaine, *Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption*, Maputo, 11 juillet 2003, art. 2.

<sup>812</sup> Madagascar, *Loi n° 2004 – 030 sur la lutte contre la corruption*, 9 sept. 2004, art. 3 – 15.

<sup>813</sup> Madagascar, *Loi n° 2016 - 020 sur la lutte contre la corruption*, 22 août 2016.

<sup>814</sup> Ministère de la justice, CSI, BIANCO, SAMIFIN, PNUD, « *SNLCC 2015 – 2025 – vision : A l'horizon 2025, Madagascar est un État de droit où le développement économique, social et environnemental est libéré de la corruption* », août 2015.

moteurs de cette nouvelle mouture est, comme sa précédente, l'aspect préventif et pénal de la lutte contre la corruption. Par rapport à l'ancienne version de la loi, la nouvelle prévoit fort logiquement une extension de la loi pénale avec la reconnaissance de nouvelles incriminations d'infraction de corruption. C'est le cas par exemple avec l'inscription comme infraction pénale, pour un dépositaire de l'autorité publique ou chargé d'une mission de service public, de détourner l'usage d'un bien public<sup>815</sup>. Est constatable ici l'évolution de la loi vers une reconnaissance de l'importance des biens publics, lesquels étaient précédemment oubliés du domaine de l'anticorruption. Cette disposition s'accompagne aussi d'une autre sanction dissuasive qui consiste à interdire à l'individu condamné « *d'exercer une quelconque fonction publique* »<sup>816</sup>. De même, la soustraction ou la suppression intentionnelle de tous biens remis en raison des fonctions, postes ou missions par une personne travaillant pour une entité privée sont désormais punies par la loi pénale<sup>817</sup>. La loi évolue aussi en matière de protection des dénonciateurs, ce qu'espéraient depuis longtemps les conventions internationales<sup>818</sup> et les acteurs de la communauté internationale. Si la loi ne met pas en place des véritables mécanismes de protection autres qu'un rappel de la mission du BIANCO de protéger les dénonciateurs, elle prévoit en revanche l'inscription dans le Code pénal de sanctions spécifiques à l'encontre des individus auteurs d'intimidations ou de violences à l'encontre de témoins, experts ou agents publics en charge de la politique de lutte contre la corruption<sup>819</sup> ou bien encore à l'encontre des auteurs de révélation de l'identité des témoins et dénonciateurs<sup>820</sup>.

Outre l'inscription de nouvelles incriminations pénales, la nouvelle loi anticorruption procède à un ajustement des sanctions et à l'ajout de précisions facilitant sa clarté et sa compréhension par le juge. L'échelle des sanctions était en effet bien trop faible par rapport

---

<sup>815</sup> Madagascar, *Loi n° 2016 - 020 sur la lutte contre la corruption*, 22 août 2016, art. 11 : « Art.169 (nouveau) : *Quiconque, en raison de sa fonction d'assurer l'exécution des opérations budgétaires et/ou de manier des fonds ou à l'occasion de l'exercice de celle-ci, en tant que dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, aura détourné, détruit, dissipé ou soustrait l'un des biens publics visés à l'alinéa 3 du présent article d'une valeur supérieure à vingt millions d'Ariary, est puni d'une peine de travaux forcés à temps et d'une amende de 40 millions d'Ariary à 500 millions d'Ariary [...]* ».

<sup>816</sup> *Idem*, art. 13 ; Madagascar, *Code pénal*, art. 172.

<sup>817</sup> Madagascar, *Code pénal*, art. 173.

<sup>818</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 32 : « *Chaque État Partie prend, conformément à son système juridique interne et dans la limite de ses moyens, des mesures appropriées pour assurer une protection efficace contre des actes éventuels de représailles ou d'intimidation aux témoins et aux experts qui déposent concernant des infractions établies conformément à la présente Convention et, s'il y a lieu, à leurs parents et à d'autres personnes qui leur sont proches* ».

<sup>819</sup> Madagascar, *Code pénal*, art. 374.

<sup>820</sup> *Idem*, art. 375.

aux gains espérés de la pratique de la corruption. La balance favorable au corrupteur entre risque et gain était néfaste à la réussite de la lutte contre la corruption, puisque l'effet dissuasif avait tendance à y être occulté et pouvait même générer un effet incitatif. Peut-il être quand même dans le futur envisagé un nouveau durcissement des sanctions pénales ? Une réponse instinctive serait de répliquer par l'affirmative puisque la dissuasion est corrélée avec la sanction. Cependant, la raison pousse à distinguer des cas où la dureté de la sanction n'entraînera que peu d'effet préventif. Tout d'abord, le droit n'est qu'une barrière de papier lorsque la règle n'est pas appliquée. Prévoir des sanctions très dures et ne pas les appliquer revient à peu de choses près à ne pas avoir prévu de législation pénale dans ce domaine. C'est pourquoi, seule une justice indépendante et impartiale sera en mesure de rendre effective la prévention de la corruption via la sanction car elle travaille à détruire l'impunité de concert avec la loi. Ensuite, il est des individus pour lesquels l'échelle des peines associées à une infraction de corruption importe peu et ne les dissuade en aucun cas de recourir à des mécanismes de corruption pour arriver à leurs fins. Soit parce que la corruption est la seule méthode possible pour atteindre un but poursuivi, soit parce que la corruption est un moyen de survie qui la rend irrésistible. Il est possible de parler dans ces cas d'une corruption structurelle, d'autant plus importante que les structures sociales propres aux pays du Tiers-monde pèseront sur les individus. Enfin, des sanctions trop lourdes peuvent aussi avoir un effet paradoxal qui verrait se durcir les pratiques de la corruption. Le risque encouru devenant de plus en plus grand, les méthodes pour l'éviter suivront cette même escalade avec le danger de voir se mettre en place une véritable corruption criminelle structurée autour d'une organisation de type mafieux assez puissante pour braver à peu de risques la souveraineté étatique<sup>821</sup>. De plus, les peines ayant tendance à se resserrer par le haut, un cas bénin de corruption aura la même incidence sur l'auteur de l'infraction qu'un cas plus grave. La réalisation de la corruption la plus avantageuse en sera alors favorisée.

Si elle prévoit une augmentation des sanctions pénales et donc du risque encouru par les auteurs d'infraction de corruption, la révision de la loi permet aussi de procéder à l'inscription de précisions qui auraient été omises lors des précédentes moutures. La loi nouvelle prévoit ainsi désormais pour chaque infraction ou presque des sanctions dans le cas où l'auteur, le co-auteur ou le complice serait une personne morale bénéficiaire de la corruption. La loi peut aussi réécrire certains articles en y ajoutant moult précisions nécessaires pour mieux appréhender l'infraction, comme dans le cas de l'abus de fonction

---

<sup>821</sup> Lucien AYISSI, *Corruption et gouvernance*, L'Harmattan, 2012, pp. 58 – 73.

qui se limitait auparavant au seul « *fait par un agent public d'abuser de ses fonctions ou de son poste, en accomplissant ou en s'abstenant d'accomplir, dans l'exercice de ses fonctions, un acte en violation des lois et règlements afin d'obtenir un avantage indu pour lui-même ou pour une autre personne ou entité* »<sup>822</sup>. Désormais, il concerne aussi les abstentions de mise en place des dispositifs anticorruption prescrits par un texte législatif. Mais aussi les cas de non restitution de « *tout bien meuble ou immeuble qui lui aura été remis en raison de ses fonctions ou de son mandat* »<sup>823</sup>. Ou encore le fait de « *permettre ou d'autoriser, la réception et la perception à titre de droits, avantages, salaires ou traitements, une somme qu'elle sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû* »<sup>824</sup>. Ces précisions peuvent paraître superflues car pour le juriste, il ne fait nul doute que les cas ajoutés dans le Code pénal étaient déjà couverts par la version précédente de l'article. Mais dans le contexte judiciaire malgache, leur rédaction fait sens et œuvre à l'unification d'un droit trop souvent appliqué de manière disparate selon les juges et les juridictions. Limiter l'interprétation du juge revient aussi à encadrer son pouvoir discrétionnaire et à limiter les possibilités d'arrangements assimilés à de la corruption.

Une autre nouveauté intéressante, déjà en partie présente dans l'article 179.1 du Code pénal<sup>825</sup>, concerne la sanction de la non prévention de la corruption. Ce concept, qui est un dépassement de la SNLCC telle qu'elle était auparavant définie, est de nature à responsabiliser la société en obligeant les institutions publiques à se doter de mécanismes internes de lutte contre la corruption, la bonne application de cette directive étant assurée par l'engagement de la responsabilité administrative et personnelle des « *ministres, [des] chefs des structures administratives centrales, déconcentrées et décentralisés, [des] directeurs généraux au sein des établissements publics, des sociétés à participation publique* »<sup>826</sup>. Cet élargissement permet à l'État malgache d'avancer vers une approche globale de la lutte contre la corruption. En sanctionnant la non prévention de la corruption, les pouvoirs publics ont transformé une dynamique de lutte pyramidale en une dynamique holistique. C'est

---

<sup>822</sup> Madagascar, *Loi n° 2004 – 030 sur la lutte contre la corruption*, 9 sept. 2004, art. 10.

<sup>823</sup> Madagascar, *Loi n° 2016 - 020 sur la lutte contre la corruption*, 22 août 2016, art. 26.

<sup>824</sup> *Idem*.

<sup>825</sup> Madagascar, *Code pénal*, art. 179.1 : « *Sera assimilée à un abus de fonction et puni des mêmes peines prévues pour cette infraction le fait pour tout agent public, toute personne exerçant un mandat public électif, ou tout dirigeant d'une entreprise publique ou toute société à participation majoritaire de l'État, ayant pour attributions de mettre en place les dispositifs anti-corruption dûment prescrit par un texte législatif ou réglementaire s'en sera abstenu. La faute sera considérée comme une faute détachable susceptible d'engager sa responsabilité personnelle* ».

<sup>826</sup> Madagascar, *Loi n° 2016 - 020 sur la lutte contre la corruption*, 22 août 2016, art. 6.

désormais aussi à la base d’imaginer et de concevoir des mécanismes pour limiter l’influence de la corruption en interne. Il est toutefois dommage que cette sanction de non prévention de la corruption ne concerne en définitive que le secteur public. La loi serait donc amenée à évoluer dans les années à venir pour concerner aussi le secteur privé qui n’est pas vierge de toute trace de corruption, la corruption transnationale trouvant souvent son origine dans des tentatives de corruption d’agents publics étrangers. La prévention de la corruption pourrait être alors considérée comme proactive en ne dépendant plus seulement des interventions du BIANCO mais en poussant à la découverte en interne des failles existantes et en s’attachant à les combler.

La SNLCC pourrait aussi être dépassée dans le futur avec la création d’un cadre formel de coopération et de coordination interinstitutionnelle. C’est en tout cas le souhait formulé en 2014 par le Programme des Nations Unies pour le Développement lors de son évaluation des politiques malgaches de lutte contre la corruption. Le PNUD appelait à la mise en place d’un « *mécanisme formel de coordination de tous les acteurs clefs de la lutte contre la corruption* »<sup>827</sup>. Comme il l’a été montré préalablement dans cette thèse, un des principaux problèmes des diverses institutions chargées de lutter contre la corruption est leur mise en concurrence éventuelle. Cette cordiale mésentente est un frein considérable aux efforts de chaque partie et sans une coopération fonctionnelle l’atteinte des objectifs de la SNLCC-sera que plus ardue. En conclusion, le dépassement de l’actuelle SNLCC est une chose déjà actée puisque la lutte contre la corruption se doit d’être en perpétuelle évolution pour réagir au mieux aux nouvelles formes possibles et imaginables de corruption. Comprendre les mécanismes corruptifs est donc primordial pour anticiper les réformes futures.

## **B : Élection et corruption : aménagement et respect du principe démocratique.**

La question électorale ne semble pas être une priorité pour l’État malgache tant son évocation se caractérise par son absence parmi les aspects abordés dans la Stratégie nationale de lutte contre la corruption. Est-ce suffisant pour affirmer que « corruption et élection » est un domaine mineur de la lutte contre la corruption ? D’un point de vue formel, les deux

---

<sup>827</sup> Programme des Nations Unies pour le Développement, « *Évaluation de l’état de la lutte contre la corruption à Madagascar* », Oct. 2014, p. 33.



notions semblent au premier regard effectivement éloignées : la corruption consiste en « *l'abus d'un pouvoir reçu en délégation à des fins privées* »<sup>828</sup> quand l'élection est un choix réalisé au moyen d'un suffrage dans le but de désigner des représentants. Cependant, dans la mesure où la corruption peut aussi être considérée comme le détournement d'un processus dans le but d'avoir un avantage et que l'élection d'un point de vue fonctionnel peut tout aussi bien se concevoir comme une méthode, c'est-à-dire un processus permettant de sélectionner des individus, des liens évidents apparaissent entre ces deux notions, donnant naissance au concept de corruption électorale. Il s'agit d'un détournement du processus électoral dans le but d'obtenir un avantage sur ses adversaires politiques.

L'élection étant le moyen légal prévu par la Constitution d'accès aux responsabilités et au pouvoir<sup>829</sup>, les tentations sont nombreuses d'en détourner le fonctionnement régulier et de ne pas se contenter du libre arbitre parfois ingrat et aléatoire des électeurs. L'idée générale, pour l'homme politique, est de maximiser le support électoral, en d'autres termes, le nombre de voix en sa faveur lors des élections<sup>830</sup>. Cette recherche du pouvoir et des ressources économiques qui y sont souvent associées justifie, pour les individus les moins intègres, le recours à des moyens illégaux, la corruption électorale étant un des moyens les moins risqués puisqu'elle garantit en théorie une apparence démocratique et permet d'accéder à une légitimité que d'autres méthodes comme le coup d'État ne fournissent pas. C'est la raison pour laquelle nombreux sont les chefs d'État qui ne souhaitent en aucun cas déroger à cette règle démocratique du jeu électoral, quitte à organiser des élections biaisées bien plus acceptables par leurs propres populations et la communauté internationale. Les méthodes de corruption électorale sont nombreuses mais peuvent être rangées en deux catégories selon leur impact direct ou non sur le processus électoral.

En premier lieu, la fraude corruptive peut indirectement survenir en amont via la création d'un électorat captif, c'est-à-dire en s'assurant du vote d'un certain nombre d'individus qui n'auront aucun intérêt à voir une alternance démocratique se produire. Cette méthode est indirecte car elle est antérieure à la campagne électorale avec la création et la consolidation de liens clientélistes qui, par certains aspects, se rapprochent du concept du clan. À la différence d'un pays comme la France, les clientèles électorales ne se fédèrent pas

---

<sup>828</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Combattre la corruption : enjeux et perspectives*, Khartala, 2002, pp. 40 – 41.

<sup>829</sup> Madagascar, *Constitution de la IVe République*, 11 déc. 2010, art. 45 : « *Le Président de la République est le Chef de l'État. Il est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois* », art. 69 : « *Les membres de l'Assemblée Nationale sont élus pour cinq ans au suffrage universel direct* ».

<sup>830</sup> Voir, Xavier GREFFE, *Analyse économique de la bureaucratie*, Economica, 1981.

à Madagascar autour d'un parti politique structuré mais autour de la personnalité de son chef. Le terme employé est celui de mouvance. Quand, en France, le chef émerge d'un rapport de force politique interne au parti, à Madagascar, c'est le parti qui se structure autour d'un chef forcément providentiel. La problématique principale est que ces réseaux de clientèles ont souvent un lien étroit avec des réseaux de corruption : de nombreuses infractions de corruption comme le favoritisme ou le népotisme favorisent la consolidation d'une clientèle électorale. Le fonctionnement de l'État néopatrimonial implique que les dépositaires de la puissance publique disposent des ressources de l'État (richesses, pouvoir de nomination, etc.) selon leur bon vouloir<sup>831</sup>, et en font profiter exclusivement ou presque leurs partisans au risque de créer une crise politique. Marc Ravalomanana, symbole de cette privatisation, se plaisait à déclarer qu'il gérait l'État comme sa propre entreprise et que l'on ne demandait pas à une entreprise d'être forcément démocratique mais d'avoir des résultats<sup>832</sup>. Le point cardinal de cet État néopatrimonial garantissant sa reproduction est une redistribution légitimante qui va « *permettre de faire accepter le recours à la contrainte* »<sup>833</sup> et à la pratique de la corruption. Le multipartisme particulièrement développé à Madagascar<sup>834</sup> est une conséquence de cette vision de la politique où chaque prétention individuelle doit être appuyée par une structure aussi petite soit-elle. Les alliances temporaires étant indispensables à la conquête, elles se font et se défont aux grés des intérêts de chacun. Olivia Rajerison considère qu'« *un des blocages majeurs de la démocratie à Madagascar résulte principalement par l'absence de partis politiques. Absence non dans le sens qu'il n'en existe pas, mais qu'ils ne fonctionnent pas comme ils le devraient* »<sup>835</sup>. Le passage par la création d'un parti politique est une étape incontournable pour accéder au pouvoir et aux ressources, ce qui fait dire à Didier Galibert que « *la démocratie est aujourd'hui l'idéologie qui permet au parti politique ou plus justement au leader du parti politique de s'enrichir et de gagner les avantages liés au pouvoir* »<sup>836</sup>. La fragmentation de l'organisation politique du pays pousse à nouer des alliances et à les défaire selon les intérêts personnels de tel ou tel. Cette

---

<sup>831</sup> Giorgio BLUNDO, Jean-François MÉDARD, « La corruption en Afrique francophone », *Combattre la corruption : enjeux et perspectives*, Djillali HADJADI (dir.), Khartala, 2002, p. 10 – 12.

<sup>832</sup> « Ravalomanana : Je gère mon pays comme je gère une entreprise », *lexpress.mu*, 14 mars 2007. [<http://www.lexpress.mu/article/ravalomanana-je-g%C3%A8re-mon-pays-comme-je-g%C3%A8re-une-entreprise>]

<sup>833</sup> Giorgio BLUNDO, Jean-François MÉDARD, *op. cit.*, p. 11.

<sup>834</sup> On compterait plus de 333 partis politiques.

<sup>835</sup> Olivia RAJERISON, *La légitimation démocratique du pouvoir à Madagascar*, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2013, p. 14.

<sup>836</sup> Didier GALIBERT, « Mobilisation populaire et répression à Madagascar : Les transgressions de la cité culturelle », *Politique Africaine - Afrique, la globalisation par les Suds*, n° 113, Khartala, 2009.

corruption électorale indirecte qui structure l'ensemble de la vie politique malgache explique en partie une « délégitimation » croissante du pouvoir qui sape les bases de l'organisation démocratique.

En second lieu, la corruption électorale peut être bien plus directe avec le recours à des fraudes qui vont directement impacter la sincérité du scrutin. Ce pourra être le cas par exemple avec l'achat des votes. Contre une rétribution souvent minime, le plus souvent en espèces ou en nature, les électeurs sont invités non pas à voter en leur âme et conscience pour le candidat qu'ils considèrent comme le plus compétent à gérer les affaires de l'État, de la région ou de la commune, mais pour l'auteur de la corruption. Cet achat de la conscience de l'électeur pose principalement des problèmes philosophiques que le droit sanctionne. En effet, en quoi le fait de donner de l'argent à un individu contre sa promesse invérifiable – secret de l'isoloir oblige – d'accorder son vote à un candidat bien précis poserait-il intrinsèquement problème ? C'est avant tout le principe d'égalité entre les candidats qui s'en trouve affecté. Mais du moment où ces sommes dépensées entreraient dans un budget de campagne limité, tous les « belligérants » seraient logés à la même enseigne. Ce procédé serait aussi caractérisé comme corruptif car le corrompueur, moyennant ses dons, obtiendrait du corrompu un avantage. Mais cet avantage résulterait plus d'un avilissement de la conscience que d'une altération d'une quelconque fonction occupée par le corrompu. Le principe même de l'élection et plus particulièrement de la campagne électorale crée un paradoxe puisque la propagande inhérente au combat politique n'a pour but que de convaincre l'électeur d'accorder sa confiance. Ce faisant, la campagne électorale vise à obtenir une modification à son avantage du comportement électoral de l'individu. Pour y parvenir seront avancés des programmes économiques, sociaux, des promesses diverses et variées, etc. dans le but revendiqué d'influencer l'électeur. La différence est alors tenue entre un don préalable au vote et une espérance future d'une meilleure situation. C'est alors à la loi de définir les règles applicables en matière électorale afin de contenir les dérives et de scinder ce qui est légal de ce qu'il ne l'est pas<sup>837</sup>.

Sans corrompre directement les électeurs, la fraude électorale peut aussi se caractériser par un ensemble de processus visant à entraver la sincérité du scrutin pour en modifier le résultat à son avantage. Cela peut être des menaces et intimidations pour influencer l'électeur ou bien une corruption directe des personnes en charge du processus de

---

<sup>837</sup> Madagascar, *Loi organique n° 2012-005 portant Code Electoral*, 22 mars 2012 ; Madagascar, *Loi n° 2011-012 relative aux partis politiques*, 18 août 2011.

vote, de son dépouillement ou du contrôle des opérations électorales. Plusieurs techniques peuvent avoir cours lors d'une élection. Il y a le bourrage d'urne qui consiste à rajouter dans l'urne des bulletins favorables au candidat souhaité. Il y a l'échange pur et simple de l'urne au bénéfice d'une autre « mieux » remplie. Il y a l'absence totale de bulletins hostiles. Il y a la fourniture de bulletins de vote de l'opposant impropres qui seront ensuite considérés comme nuls. Il y a la modification frauduleuse des listes électorales afin d'empêcher la participation des citoyens présumés favorables aux opposants. Il y a le vote multiple d'un seul individu. Il y a la proclamation irrégulière où les résultats finaux ne correspondent pas au dépouillement, phénomène favorisé par la centralisation des bulletins et les longs trajets. Les dernières élections municipales à Madagascar, en août 2015, ont malheureusement illustré à merveille ces dysfonctionnements troublants. La presse s'est faite l'écho de nombreuses entorses aux règles électorales les plus basiques dont la pratique permet potentiellement une pratique de corruption électorale<sup>838</sup>.

Le droit malgache prévoit pourtant de nombreuses mesures pour prévenir la fraude électorale et la sanctionner le cas échéant. La loi organique du 22 mars 2012 portant Code électoral prévoit une réglementation bien précise relative au déroulement de l'élection et attache une importance particulière au processus technique du vote<sup>839</sup>. Elle comprend de même une série d'infractions constitutives de fraude à l'exercice du droit de vote, des infractions en matière de propagande électorale et des infractions constitutives d'entrave à la liberté et à la sincérité du scrutin et du vote. Parmi ces dernières, la loi dispose dans son article 162 que l'achat de vote est strictement interdit<sup>840</sup>. Elle assure en outre dans ses articles 160 et 161 que le corps électoral ne soit pas victime de pression et de violence visant à influencer son vote<sup>841</sup>. Malgré cette législation censée assurer la sincérité du scrutin, force

---

<sup>838</sup> « Élections communales : Contestations généralisées », *midi-madagasikara.mg*, 3 août 2015 : « *Listes électorales truffées d'imperfections, des bulletins uniques non numérotés, des kits électoraux qui n'ont pas été acheminés vers certains bureaux de vote... Autant d'imperfections qui ont provoqué le mécontentement de nombreux candidats et des soupçons de détournement de vote dans plusieurs circonscriptions* ». [<http://www.midi-madagasikara.mg/a-la-une/2015/08/03/elections-communales-contestations-generalisees/>]

<sup>839</sup> Madagascar, *Loi organique n° 2012-005 portant Code Electoral*, 22 mars 2012, art. 74 – 122.

<sup>840</sup> *Idem*, art. 162 : « *Tout vendeur et tout acheteur de suffrage sont condamnés chacun à une amende égale au double de la valeur des choses reçues ou promises. En outre, toute personne qui, à l'occasion d'une élection ou d'une consultation référendaire, a acheté ou vendu un suffrage à un prix quelconque, est privée de ses droits civiques et déclarée incapable d'exercer aucune fonction publique ou interdite d'exercer aucun mandat public électif pendant cinq à dix ans* ».

<sup>841</sup> *Id.*, art. 160 : « *Ceux qui ont usé de contrainte ou d'abus de pouvoir assortis ou non de violence dans le but d'influencer ou de modifier le choix d'un ou plusieurs électeurs sont punis de cinq à dix ans d'emprisonnement et d'une amende de Ar 2.000.000 à Ar 20.000.000 sans préjudice de l'application des peines plus fortes prévues par la loi* » ; art. 161 : « *Lorsque par attroupement, voie de fait ou menace, un ou plusieurs citoyens sont*

est de constater qu'il existe à Madagascar un véritable problème de légitimité du pouvoir. Là où l'élection est le processus démocratique devant en théorie assurer cette légitimité, la population n'oppose aux représentants élus que sa défiance. À trop « *jouer sur le Fihavanana pour faire passer ses erreurs, et jouer aux Raiamandreny pour se mettre hors de portée des critiques et avoir l'amour inconditionnel du peuple* »<sup>842</sup>, l'élu malgache se discrédite et entraîne avec lui une lame de fond dépréciative du personnel politique. Une enquête récente réalisée par *Afrobaromètre* indique que 67% des Malgaches considèrent que les représentants élus ne reflètent pas très bien ou pas du tout les opinions des électeurs<sup>843</sup>. En revanche, les Malgaches sont bien plus tolérants vis-à-vis du respect de la sincérité du scrutin et 84% d'entre eux considèrent que les élections sont en général libres et équitables<sup>844</sup>. Ce taux est pour le moins curieux puisque les experts de Freedom House jugent au contraire le processus électoral vicié<sup>845</sup>. Cela peut s'expliquer par la versatilité de l'opinion de la population malgache : pour la période 2011/2013, le taux n'était alors que de 53%<sup>846</sup>.

Les fraudes électorales dénoncées par les acteurs de l'arène politique ainsi que le lien étroit qui les lie avec des mécanismes classiques de corruption militent pour une réforme de la Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption afin d'y inscrire la fraude électorale en tant qu'infraction de corruption. Cette reconnaissance permettrait d'élargir encore le domaine de l'anticorruption et d'apporter des réponses pénales bien plus cohérentes grâce au travail du BIANCO et des nouveaux Pôles Anti-Corruption. Parce que la fraude électorale se caractérise en droit par la violation de la législation anticorruption, le domaine de la définition de la fraude mériterait aussi d'être étendu. Certes, dans l'arène politique, la préoccupation première n'est bien souvent pas de respecter la règle mais de vaincre son adversaire. Cependant, la législation pénale à cet effet de « *canaliser les affrontements électoraux vers le respect des règles du jeu* »<sup>847</sup>. Encore faut-il que cette législation soit suffisamment étoffée et que la sanction soit assez dissuasive. Les lacunes du code électoral malgache en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales font

---

*empêchés d'exercer leurs droits civiques, chacun des coupables est puni d'un emprisonnement de six mois à deux ans et de l'interdiction du droit de voter et d'être éligible pendant cinq ans au moins et dix ans au plus* ».

<sup>842</sup> Olivia RAJERISON, *op. cit.*, p. 15.

<sup>843</sup> Peter PENAR, Rose AIKO, Thomas BENTLEY, Kangwook HAN, « La gestion des élections en Afrique – Qualité des processus, confiance publique sont des questions centrales », *Synthèse de Politique n° 35*, Afrobaromètre, sept. 2016, p. 27.

<sup>844</sup> *Idem*, p. 10.

<sup>845</sup> *Id.*, p. 16.

<sup>846</sup> *Id.*, p. 14.

<sup>847</sup> Olivier IHL, « Les fraudes électorales, problèmes de définition juridique et politique », Raffaele ROMANELLI (dir.), *How did they become voters?*, Kluwer Law International, 1998, p. 97.

peser un risque certain sur la relativement jeune démocratie malgache. Déjà, en 2006, des juristes s'inquiétaient de l'anémie législative des règles de financement des partis politiques et souhaitaient que soient mises en place des règles relatives à la détermination des critères de répartition des contributions de l'État, à la fixation d'un seuil de dépenses lors des campagnes électorales, à la transparence de la comptabilité des partis politiques, et à la création d'un organisme indépendant de vérification des comptes pouvant sanctionner les fautifs<sup>848</sup>. Aujourd'hui, seule la loi n° 2011-012 relative aux partis politiques prévoit des mesures se rapportant aux financements des partis politiques. Elle dispose notamment dans son article 36 que « *la gestion des fonds alloués doit observer les règles de gestion qui seront définies par voie réglementaire* »<sup>849</sup>. Elle confirme par ailleurs l'interdiction du financement par des entreprises publiques ou d'État ou organismes publics étrangers<sup>850</sup>. La transparence qui ressort de cette loi implique pour les partis l'obligation d'ouvrir un compte bancaire à leur nom propre<sup>851</sup>. Le SeFaFi, l'observatoire de la vie publique malgache, reste tout de même extrêmement critique par rapport à la question du financement des partis politiques. Il juge tout d'abord que les dispositions de la loi « *sont incomplètes et surtout inefficaces, d'autant plus que les rares articles qui s'y rapportent ne prévoient aucune sanction à l'égard des contrevenants* »<sup>852</sup>. Ensuite, il rappelle que les lois n° 2011-012 relatives aux partis politiques et n° 2012-005 portant Code électoral ne contiennent aucune règle spécifique aux financements des campagnes électorales autre que celle interdisant le détournement de biens publics à des fins de propagandes électorales<sup>853</sup>. Enfin, si le SeFaFi approuve l'obligation faite aux partis politiques de posséder un compte bancaire, il met aussi en évidence ses limites pour évaluer la valeur des fonds alloués. Les contributeurs participent en effet aussi par la mise à disposition de dotations en nature telles que des véhicules ou du matériel de

---

<sup>848</sup> Dieudonné RAKOTONDRABAO, Samuel RALISON, Tolojanahary RAFAMANTANANTSOA, « Le financement des partis politiques à Madagascar », *Le statut, le financement et le rôle des partis politiques: un enjeu de la démocratie*, Association des Cours Constitutionnelles ayant en Partage l'Usage du Français, Bulletin n° 6, nov. 2006, pp. 96 – 97.

<sup>849</sup> Madagascar, *Loi n° 2011- 012 relative aux partis politiques*, 18 août 2011, art. 36.

<sup>850</sup> *Idem*, art. 37 : « *La valeur, l'origine et l'utilisation des dons, emprunts et libéralités de source extérieure doivent être transparentes. À ce titre, les partis politiques légalement constitués devront obligatoirement ouvrir un compte bancaire à leurs noms.*

*Dans tous les cas, sont prohibées toutes formes de financement provenant de toute entreprise publique nationale ou étrangère, de tout État ou organisme public étrangers, ainsi que celles dont l'origine est susceptible d'avoir un lien direct ou indirect avec des réseaux terroristes et/ou de blanchiment d'argent ».*

<sup>851</sup> *Id.*

<sup>852</sup> SEFAFI, « Les Élections de 2015, un test pour l'État de droit », *sefafi.mg*, 10 janv. 2015.

[<http://sefafi.mg/fr/posts/les-elections-de-2015-un-test-pour-l'État-de-droit>]

<sup>853</sup> Madagascar, *Loi organique n° 2012-005 portant Code Electoral*, 22 mars 2012, art. 154 : « *Toute personne convaincue de détournement de fonds et biens publics à des fins de propagande électorale est punie des peines prévues par les articles 168 à 171 du Code pénal* ».

propagande. Le problème de ce « sponsoring » politique est que dans bien des cas, il implique un retour sur investissement de la part du parti bénéficiaire une fois ce dernier en charge des responsabilités publiques. Une solution pour limiter ces tentations corruptrices potentielles serait de plafonner comme en France le montant total des frais de campagnes électorales. Cette approche est d'autant plus souhaitable que face à l'extrême pauvreté d'une majorité de la population, le faste de certaines manifestations politiques confine à l'indécence. À ce plafonnement s'ajouterait après chaque campagne électorale un rapport financier détaillé qui limiterait des manœuvres financières plus que douteuses. La transparence devrait aussi impliquer la publication des contributeurs financiers des divers partis politiques. Déterminer l'origine des fonds est indispensable pour mettre à jour une corruption et un potentiel retour sur investissement notamment via l'attribution de marchés publics biaisés. Si cela peut être considéré comme liberticide, il ne faut pas oublier que du moment où l'aide financière octroyée est seulement motivée par des considérations idéologiques, elle n'a rien de condamnable et permet de faire vivre la démocratie. Pour cela, « *Les lois devraient faire en sorte que les partis politiques fassent une déclaration de leur source de financement* »<sup>854</sup>, notamment devant le Samifin, qui de par sa compétence en matière de blanchiment d'argent et de renseignement financier, semble être l'institution compétente. À défaut d'une évolution des réglementations, la démocratie malgache ne pourra pleinement s'épanouir et le constat sévère du SeFaFi selon lequel « *l'utilisation des financements des campagnes est faite à des fins peu démocratiques et tend à un nivellement vers le bas, sous le prétexte constant de l'analphabétisme du peuple* »<sup>855</sup> perdurera.

Et si la déficience de légitimité de l'élu malgache était due au mode de scrutin ? Ce curieux questionnement tient sa pertinence de la présence, lors des élections législatives, d'un scrutin majoritaire à un tour et d'un scrutin proportionnel de liste au plus fort reste à un tour qui peinent à assurer une représentativité idéale<sup>856</sup>. Principalement dans le cas du scrutin

---

<sup>854</sup> Propos rapportés de Lamina Boto Tsara Dia – Directeur général du Samifin – dans T.N, « Financement des partis politiques : les textes encore flous », *newsmada.com*, 11 août 2016. [<http://www.newsmada.com/2016/08/11/financement-des-partis-politiques-les-textes-encore-flous/>]

<sup>855</sup> SEFAFI, *op. cit.*

<sup>856</sup> Madagascar, *Loi organique n° 2011 - 010 relative aux élections législatives*, 9 août 2011, art. 2 : « Les membres de l'Assemblée nationale portent le titre de Député de Madagascar.

*Ils sont élus au suffrage universel direct, soit au scrutin majoritaire uninominal à un tour, soit au scrutin de liste à la représentation proportionnelle à un tour en fonction du nombre d'habitants de chaque circonscription électorale.*

*Dans les circonscriptions qui ne comportent qu'un seul siège à pourvoir, les Députés sont élus au scrutin majoritaire uninominal à un tour. Est déclaré élu, le candidat qui aura obtenu le plus grand nombre de voix. En cas d'égalité de voix entre deux candidats, celui qui est le plus âgé est déclaré élu.*

majoritaire à un tour, un candidat peut être élu quand bien même il est rejeté par une majorité des électeurs. Ce système est en outre favorable tout naturellement à un fort clivage politique propice à une faible diversité dans la représentation nationale. Les conséquences indirectes peuvent aussi être le développement d'une corruption électorale associée à des réseaux clientélistes assurant une base électorale suffisamment forte pour distancer les autres mouvances. Depuis de nombreux siècles, des débats passionnés ont opposé les défenseurs et les théoriciens de diverses méthodes de scrutin. Si les principes démocratiques modernes ne sauraient remettre en cause le principe du suffrage universel direct, ils pourraient en revanche autoriser des méthodes alternatives aux classiques scrutins majoritaires et proportionnels. Les avantages recherchés sont de deux natures. D'une part, d'apaiser le fonctionnement de la démocratie malgache en permettant l'élection d'individus représentant au mieux les populations. Ce regain de confiance dans les élus serait de nature à permettre une bien meilleure effectivité de la lutte contre la corruption puisque les lois votées n'en seraient que plus légitimes et acceptées. D'autre part, de mettre fin aux conceptions clanique et clientéliste de la politique qui sont propices au développement des pratiques de corruption, qu'elles soient ou non électorales. Divers systèmes de scrutins mériteraient d'être mis en place dans le cadre de l'élection législative, dont la méthode Borda qui consiste à classer sur le bulletin de vote les candidats par ordre de préférence. Le premier de la liste sera alors crédité de  $n$  points, le suivant de  $n - 1$  points, et ainsi de suite. Le candidat élu sera celui ayant totalisé le plus de points à l'issue du suffrage. Cette méthode permet de faire transparaître un consensus sur un candidat qui, s'il n'est pas forcément celui placé en tête le plus souvent, sera celui le mieux accepté en moyenne. Devant son élection à l'ensemble du corps électoral et non pas à celui d'un petit groupe majoritaire sur les autres, les risques de voir l'élu mener des politiques clientélistes faites de favoritisme s'en trouveraient pour le moins réduits. D'autres méthodes existent, comme celle du vote par approbation où les électeurs peuvent voter pour plusieurs candidats qu'ils approuvent, celle du vote alternatif et celle de Coombs, qui consiste en un classement des candidats puis par l'élimination successive soit du candidat arrivé le moins souvent en tête, soit de celui arrivé le plus souvent en dernière position dont le nom est alors barré et l'ordre modifié, cela se répétant jusqu'à ce que l'un des candidat obtienne la majorité absolue. Il existe encore la méthode de

---

*Dans les circonscriptions qui comportent plusieurs sièges à pourvoir, l'élection a lieu au scrutin de liste à la représentation proportionnelle à un tour selon la règle du quotient électoral et celle du plus fort reste, sans panachage ni vote préférentiel, ni liste incomplète. Les sièges sont répartis selon le système de quotient électoral par circonscription et celui du plus fort reste. Ils sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable ».*



Condorcet, qui consiste en une série de duels entre les candidats, l'élu étant celui ayant obtenu le plus de victoires lors de ces duels. Toutes ces méthodes alternatives visent à assurer une meilleure représentativité de l'élu.

La principale difficulté à la mise en place de ces méthodes repose sur la complexification substantielle du dépouillement. Arriver à déterminer le candidat vainqueur nécessite une série de calculs souvent impossibles à réaliser dans les bureaux électoraux sans augmenter la potentialité d'erreurs, alors que le scrutin majoritaire apparaît comme la méthode la plus simple de décompte des bulletins. Davantage de complexité rime aussi bien souvent avec dérives et fraudes électorales. Voilà qui est paradoxal pour des méthodes alternatives de scrutin dont l'objectif est aussi de prévenir la pratique de la corruption. En l'état actuel des moyens de l'État malgache<sup>857</sup>, seules la méthode de Borda et celle du vote par approbation présentent des garanties de relative simplicité et sont donc les seules suffisamment crédibles pour être envisagées. La mise en application de l'une d'entre elles pour les élections législatives ne présente de surcroît pas de difficultés juridiques insurmontables puisqu'une simple modification de l'article 2 de la loi organique n° 2011 - 010 relative aux élections législatives<sup>858</sup> la permettrait.

## Paragraphe 2 : **Droit coutumier et lutte contre la corruption.**

Les coutumes occupent une place très importante dans la vie des Malgaches. Elles « régissent la vie de tous les jours et de tous les instants, les comportements entre les individus et les groupes »<sup>859</sup>. Si le droit malgache moderne est l'héritier d'un passé colonial et d'une approche romano-germanique fondée sur une codification des règles de droit, il ne faudrait pas occulter la portée juridique de la coutume et sa prégnance sur la société. Ce droit coutumier peut toutefois entrer en conflit avec l'approche contemporaine du phénomène de la corruption. Les politiques internationales d'universalisation de la lutte contre la corruption sont à l'origine d'une approche législative de la corruption qui présente le principal défaut de sa qualité : une négation des particularismes locaux. C'est ainsi que les lois malgaches anticorruption n'ont, dans leur conception, pas eu le loisir de considérer l'éventuelle

---

<sup>857</sup> « Élections communales : Contestations généralisées », *midi-madagasikara.mg*, 3 août 2015.

<sup>858</sup> Madagascar, *Loi organique n° 2011 - 010 relative aux élections législatives*, 9 août 2011, art. 2.

<sup>859</sup> Louis MOLET, « Sources et tendances du droit moderne à Madagascar », *Journal canadien des études africaines*, mars 1968, p. 124.

préexistence de lois coutumières. Partagée avec nombre d'autres États africains, cette approche traduit un conflit entre postmodernité et culture traditionnelle qui contrarie fortement la diffusion et l'application des politiques publiques de lutte contre la corruption. Les pouvoirs publics malgaches, bien conscients de la rémanence de la coutume, ont élaboré à l'échelle locale des mécanismes de codification des usages coutumiers : les *dina*. De portées non générales, ces *dina* sont de nature à faire entrer les coutumes dans un système de droit écrit, dont la conséquence sera de limiter à terme les conflits juridiques entre les coutumes et les règles écrites d'origine législative.

#### **A : Le conflit entre coutumes et règles écrites : postmodernité et culture traditionnelle.**

La mise en place d'un droit unique et universel sur l'ensemble de la Grande île est un évènement relativement récent qui remonte aux prémices de l'indépendance et aux efforts de codification et de création d'un droit malgache autonome. Qui veut comprendre le système légal malgache doit en premier lieu s'intéresser au passé de la Grande île et à sa diversité culturelle et ethnique. Avant la colonisation française, l'unité politique et géographique de Madagascar ne fut qu'un rêve entretenu par quelques rois *merina*<sup>860</sup> unificateurs et conquérants<sup>861</sup>. De ce fait, le droit malgache n'était qu'un patchwork selon les conceptions des différentes ethnies. L'écriture s'étant diffusée très tardivement et la codification de la langue datant du XIX<sup>e</sup> siècle sous le règne de Radama I<sup>er</sup><sup>862</sup>, ce droit était essentiellement de tradition orale et issu des coutumes propres de chaque ethnie. Seule la région de l'Imerina s'était dotée d'une législation écrite sous la forme d'une codification des traditions, des coutumes, des *Kabary* (proclamations royales), et de quelques lois. Il en est résulté une création juridique unique à Madagascar dans son ambition, véritable « *trésor*

---

<sup>860</sup> Il s'agit d'une des nombreuses ethnies malgaches. Descendant de l'immigration austronésienne, ils peuplent la partie nord des hautes terres centrales de Madagascar autour de la région d'Antananarivo. Ils ont constitué dans l'histoire malgache un royaume puissant ; Voir Françoise RAISON-JOURDE, *Les Souverains de Madagascar: l'histoire royale et ses résurgences contemporaines*, Khartala, 1983.

<sup>861</sup> Laurent SERMET, *Une anthropologie juridique des droits de l'homme: les chemins de l'Océan Indien*, Archives contemporaines, 2009, p. 28 : « La volonté d'unification politique et juridique du territoire prit corps au XIX<sup>e</sup> siècle, grâce à l'ambition politique royale, celle notamment du roi Andrianpoinimerina qui régna de 1789 à 1810. Cette construction politique laisse libre cours au *famoriana*, terme qui peut se traduire en français comme une politique d'unification territoriale, originaire des Hauts Plateaux. Le mouvement politique d'uniformisation territoriale se manifeste particulièrement dans trois directions : l'envoi de gouverneurs *merina* en province à partir de 1824 ; la codification du droit, qui donne lieu à sept codifications successives de 1828 à 1889 ; l'organisation d'une justice royale. »

<sup>862</sup> Louis MOLET, *op. cit.*, p. 125.

*national* »<sup>863</sup> : « *le Code des 305 articles, ouvrage considérable dont certaines dispositions sont encore en vigueur actuellement* »<sup>864</sup>. Avec les diverses conquêtes *merina*, ce droit *merina* s'est étendu mais n'a jamais pu être appliqué universellement, la faute à une conquête pour le moins incomplète et par des résistances juridiques locales<sup>865</sup>. Craignant une inadaptation du droit français au contexte colonial malgache, c'est le colonisateur français qui acheva la diffusion et l'application intégrale de ce droit *merina* en l'imposant à l'ensemble des populations malgaches<sup>866</sup>, dans la mesure où il n'allait pas à l'encontre des intérêts coloniaux (le droit exogène métropolitain a, de la sorte, supprimé certaines dispositions du droit local). Cette logique jacobine et centralisatrice, faisant de la capitale le centre névralgique de l'impulsion politique a imposé un droit d'inspirations *merina* et coloniale qui ne correspondait pas toujours aux coutumes locales de la périphérie. L'opposition entre droit écrit et coutume est donc un différend ancien dont l'une des conséquences actuelles, la corruption, est une hypothèse d'étude crédible.

Ce conflit entre coutume (*fomba*) et droit écrit moderne viendrait en partie de la nature même de la coutume qui la dote d'une légitimité très forte. Outre des éléments matériels objectifs liés à sa pratique comme le temps, la constance ou le caractère notoire, la coutume est également classiquement constituée de l'élément psychologique qui se comprend comme la conviction d'agir en vertu d'une règle incontournable s'imposant obligatoirement à chacun. Ces éléments sont d'autant plus faciles à être réunis que la coutume est à Madagascar un droit spontanément accepté car par nature « *conforme à la réalité sociologique* »<sup>867</sup>. Madagascar étant une terre de pluralismes culturels et sociaux, ce conflit est renforcé par la diversité ethnique et le morcèlement des coutumes qui constituent un inconvénient majeur à une unité du droit. Les *fomba* se forment, en effet, à l'intérieur de chaque groupe social, de chaque ethnie, de chaque clan, etc. et sont donc locales et territoriales. Le temps et le brassage des populations ont certes œuvré à homogénéiser ces coutumes et les doter d'un caractère général mais des différences parfois notables continuent

---

<sup>863</sup> Berthe RAHARIJAONA, « *Présentation d'un exemplaire de l'édition originale du Code des 305 articles et son actualité* », *Bulletin de l'Académie malgache*, 1982, LX, p.30.

<sup>864</sup> Louis MOLET, *op. cit.*, p. 126.

<sup>865</sup> *Idem*, p. 126 : « *Mais à ce droit écrit merina échappaient complètement, au nord, les pays sakalava et tankarana (le chef de ce dernier royaume s'était voué l'islam en 1811), au sud, à partir d'Ihosy et au-delà, les Bara, les Tanosy, les Mahafaly et les Tandroy* ».

<sup>866</sup> Un arrêté local du 1<sup>er</sup> décembre 1900 dispose le seul droit local en mesure d'être appliqué est le droit écrit codifié. Le droit coutumier des autres ethnies essentiellement oral s'en trouve alors écarté et « *déjuridicisé* ».

<sup>867</sup> Pierre CHEVALIER, « *Introduction à l'étude du droit coutumier malgache* », *Annales de l'Université de Madagascar, Droit*, Vol. 1, 1963, p. 83.

d'exister et rendent la matière très complexe pour le juriste. L'ancien garde des sceaux des débuts de la Première République Alfred Ramangasoavina expliquait que l'étude des lois et des coutumes à Madagascar doit être replacée dans l'ensemble de la pensée *malagasy* et est indissociable des études ethnologiques et psychologiques de la société traditionnelle<sup>868</sup>. La coutume malgache nécessite un examen à la fois sociologique et juridique car elle constitue non seulement un droit applicable mais également un élément de structuration de la vie sociale, familiale et religieuse qui est inculqué dès la petite enfance comme étant la loi naturelle. Le fondement de l'ordre social est alors moins le droit, simple acteur secondaire, que « *les fomba qui prescrivent avec rigueur et précision ce qui se fait et ce qui se fait pas, ce qui est fady, ce qui doit être dans toutes les circonstances de la vie sociale, et partant, de la vie juridique de chaque individu* »<sup>869</sup>. Difficile de distinguer les portées juridiques de celles sociales tant elles tendent à se confondre. Il n'en demeure pas moins qu'à chaque non-respect du *fady* est associée une sanction qui peut être mystique et personnelle mais aussi devenir collective lorsque les membres de la communauté l'exigeront pour ne pas subir la faute de l'auteur de l'infraction, jusqu'à devenir purement juridique avec la disparition de l'aspect religieux<sup>870</sup>. En 1960, Charles Poirier relevait encore la présence épisodique de la pratique d'ordalies liant Justice et croyances mystiques<sup>871</sup>. Louis Molet expliquait cette coutume, à la fois sociale et juridique, en évoquant la conception en droit romain de la coutume qui distinguait le *jus* du *fas*. Le *jus* étant la norme sociale fondée sur la raison, le droit, quand le *fas* est ce qui est bénéfique et sous-entend les croyances et les mythes. Il en concluait que la coutume malgache est bien plus fondée sur le *fas* car « *les fomba constituent un ensemble de règles précises sur ce qui se fait (fanao), ce qui est convenable (mety) et ce qui ne se fait pas (tsy fanao), sans que la raison contraignante invoquée soit autre que l'usage institué par les ancêtres* »<sup>872</sup>. Ces éléments expliquent la confusion qui peut exister pour le citoyen malgache entre le droit, la morale et les convenances. La volonté du législateur et la loi ne peuvent être comprises et acceptées que dans la mesure où elles seraient compatibles à la coutume. Le droit moderne peut ainsi, dans sa construction étatique

---

<sup>868</sup> Alfred RAMANGASOAVINA, « Recueil de synthèse », *Recueil des Lois civiles*, t.1, Ministère de la Justice, 1964, p. 10.

<sup>869</sup> Cité par Henri RAHARIJAONA, « Le droit de la famille à Madagasiraka », *Le droit de la famille en Afrique noire et à Madagascar*, Keba M'BAYE (dir.), GP Maisonneuve et Larose, 1968, p. 197.

<sup>870</sup> Pierre CHEVALIER, *op. cit.*, p. 93.

<sup>871</sup> Charles POIRIER, « De quelques procédures judiciaires locales. Ordalies et magie », *Bulletin de l'Académie malgache*, t. 38, 1960, pp. 118 – 119 ; Le droit coutumier *Tanala* dotait certaines espèces de caïmans de pouvoirs mystiques et du rôle de rendre la justice. Pour prouver son innocence, l'accusé devait traverser une rivière sans se faire dévorer par l'animal.

<sup>872</sup> Louis MOLET, *op. cit.*, p. 124.

via la démocratie représentative, sembler éloigné d'une volonté populaire dont découle la coutume. De même que ses prescriptions générales vont à l'encontre de cette coutume forcément particulière et circonstanciée. Dans ces conditions, le droit de l'anticorruption d'origine extranationale risque en pratique d'entrer en opposition avec cet ensemble de règles plus ou moins officieuses qui structurent la vie des Malgaches. Quelle attitude adopter lorsque une infraction assimilée à de la corruption est par ailleurs localement considérée comme une pratique acceptée sinon encouragée ?

S'interroger sur cette question revient en réalité à en poser une autre préalable à toute réflexion : la pratique de la corruption peut-elle être considérée comme une coutume relevant d'une pratique ancestrale ? Y répondre équivaut à envisager le conflit entre les coutumes et les règles écrites issues de l'État comme une opposition entre culture traditionnelle et modernité. Ce conflit aurait enfanté un phénomène de corruption. Il convient alors de rappeler le débat faisant rage quant à l'origine de la corruption dans les États africains, qui oppose les thèses traditionalistes et modernistes de la corruption. Pour les uns, la corruption serait consubstantielle d'une culture traditionnelle qui aurait corrompu l'État moderne. Pour les autres, ce serait au contraire la culture traditionnelle qui aurait été corrompue par le fonctionnement de l'État moderne et l'application d'un système peu compatible avec les réalités sociologiques et économiques du pays. Se définir en fonction de cette opposition revient à faire un choix souvent plus idéologique que rationnel et à se positionner par rapport au sujet hautement sensible de la colonisation. Dans son ouvrage « *État et corruption en Afrique* », Giorgio Blundo analyse ces rhétoriques culturalistes et montre comment elles en sont venues expliquer le phénomène de corruption en Afrique<sup>873</sup>. Pour les partisans de la thèse « continuiste », la culture contiendrait le terreau de la corruption dont la généalogie remonterait aux pratiques ancestrales précoloniales. Les causes de la corruption seraient manifestement endogènes et la corruption moderne s'expliquerait par la survivance de logiques sociales traditionnelles dans un contexte politique moderne et de leurs oppositions inexorables<sup>874</sup>. Cette théorie est sous-tendue par « *un évolutionnisme téléologique* »<sup>875</sup> qui

---

<sup>873</sup> Giorgio BLUNDO, « La corruption et l'État vus par les sciences sociales », *État et corruption en Afrique : Une anthropologie comparatives des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Giorgio BLUNDO (dir.), Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN (dir.), Khartala, 2007, pp. 38 – 43.

<sup>874</sup> M. McMULLAN, « A theory of corruption. Based on a Consideration of Corruption in the Public Services and Governments of British Colonies and ex-Colonies in West Africa », *The sociological review*, vol. 9, 1961, p. 186: « *There were and are many features of the traditional way of life which, in the context of colonial and post-colonial society, contribute to the prevalence of corruption. My argument is that it is this clash of old customs, attitudes, etc., with the new forms of government that gives rise to corruption* ».

<sup>875</sup> Giorgio BLUNDO, op. cit., p. 40.

dispose que la modernité fera disparaître à terme cet héritage négatif du passé. En conséquence, les structures traditionnelles précoloniales sont stigmatisées et l'épisode colonial s'en trouve en quelque sorte légitimé et sa mission civilisatrice confirmée. Sans aller jusqu'à déplorer l'avènement du temps des indépendances, certains ont pu critiquer la précipitation dans laquelle la décolonisation s'est effectuée au détriment d'une préparation progressive des élites et d'une africanisation (dans notre cas une malgachisation) de la fonction publique, seule capable d'instaurer la probité<sup>876</sup>.

Au contraire, les tenants de la thèse « rupturiste » partent du postulat que les sociétés traditionnelles seraient fondamentalement intègres et ignoraient donc l'existence de la corruption telle qu'elle se comprend contemporanément. La nature de cette dernière serait exogène et elle aurait été implantée pendant l'épisode colonial. Ce faisant, les valeurs immaculées de la culture traditionnelle auraient été corrompues.

Blundo, loin de se positionner en faveur de l'une ou l'autre de ces thèses, va leur trouver un même défaut : une conception essentialiste de la culture qui souffre d'une confusion entre culture et tradition et qui met en avant une conception moralisante de la corruption. La dichotomie est telle que « *la culture est donc soit la cause ultime du phénomène corruptif, soit la victime d'un agent extérieur qui l'a pervertie ou effacée* »<sup>877</sup>. Les deux thèses paraissent pourtant conciliables si n'est pas occulté le fait que la culture est avant tout une construction sociale qui est, par définition, mouvante. Aussi, ne prendre en compte principalement que le biais culturel pour appréhender le phénomène corruptif est un piège explicatif facile<sup>878</sup>. De même, si la société malgache peut être considérée à juste titre comme postcoloniale, le renvoi à la colonisation comme seul axe clivant paraît exagéré. L'épisode colonial n'a pas imposé une rupture aussi franche avec la société traditionnelle mais a su au contraire, et au cas par cas, adapter les spécificités locales dans une logique de gouvernance<sup>879</sup>. Et si la corruption a pu être un mode de gouvernement utile, elle résultait moins d'une volonté de continuité avec une pratique préexistante que d'une volonté de nouer des liens clientélistes. Au final, tout comme la culture est un concept en perpétuelle évolution

---

<sup>876</sup> Stanislav ANDRESKI, « *Kleptocracy as a System of Government in Africa* », *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, ed. Arnold Heidenheimer, 1970, p. 353.

<sup>877</sup> Giorgio BLUNDO, op. cit., p. 41.

<sup>878</sup> Alice SINDZINGRE, « *Corruptions africaines: éléments d'analyse comparative avec l'Asie de l'Est* », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 4, 1997, p. 396.

<sup>879</sup> Jean-Pierre MAGNANT, « Le droit et la coutume dans l'Afrique contemporaine », *Droit et cultures*, 48, 2004, pp. 167 – 192 : « *Si l'appareil d'État du pays conquérant s'intéressa lui-même aux traditions, à l'histoire, à la sociologie des pays conquis, et les déforma (volontairement ou involontairement) c'est qu'il y avait intérêt. Il fallait que l'ordre fût maintenu avec le moins de heurts possible* ».

qui ne peut se résumer aux seules traditions ancestrales ni les exclure entièrement, la coutume ne saurait être forcément relative à une culture ancestrale. La corruption est un phénomène polymorphe et louvoyant qui ne peut donc être étudié que dans la temporalité où elle se présente. De ce fait, la corruption actuelle ne pourra pas se résumer à une pratique ancestrale mais plus à une coutume moderne et actuelle.

La dernière question à poser suite à ces développements est de savoir si la pratique de la corruption peut, en droit, être considérée comme relevant d'une disposition coutumière. Autrement dit : la corruption est-elle, à Madagascar, une coutume ? Constaté l'existence d'une coutume, fut-ce celle aussi sulfureuse de la pratique corruptrice, revient avant toutes choses à vérifier que les éléments qui la constituent sont réunis et applicables. La coutume en droit se forme, d'après la doctrine, par la fusion subtile de deux éléments, l'un objectif et l'autre subjectif. L'un matériel (*consuetudo*), l'autre psychologique (*opinio juris sive necessitatis*). Concernant la constitution de l'élément matériel dans le cas de la corruption, il faut tout d'abord que sa pratique ait été générale et significative, c'est-à-dire appliquée par un grand nombre d'individus ainsi que juridiquement comprise. Le caractère général de la pratique de la corruption ne semble pas faire obstacle à sa forme coutumière car les nombreuses études et rapports sur la corruption à Madagascar<sup>880</sup> viennent confirmer une pratique généralisée de la corruption nonobstant les différences de milieux sociaux ou professionnels. De plus, depuis 2004 et la création d'une législation spécifique, le domaine de la corruption est juridiquement défini et subdivisé en une série d'infractions tangibles et identifiables. La coutume doit également être corroborée par des conditions temporelles. Il faut que la corruption soit régulièrement pratiquée dans le temps de manière continue. Les manifestations observables et observées sont éloquentes en plus d'être uniformes et il ne sera pas nécessaire de rentrer dans le débat de la durée ni de la fréquence minimale de cette pratique pour affirmer que l'élément temporel ne pose aucune difficulté particulière à la reconnaissance de la corruption comme coutume.

La présence du seul élément matériel ne suffit toutefois pas à caractériser la coutume et il faut lui adjoindre un élément subjectif qui sera plus complexe à réunir en l'espèce.

---

<sup>880</sup> Casals & Associates, *Evaluation de la lutte contre la corruption à Madagascar, Rapport final – Résultat d'analyse – Enquêtes nationales sur la corruption*, 1996 ; Laetitia RAZAFIMAMONJY, Mireille RAZAFINDRAKOTO, Désiré RAZAFINDRAZAKA, François ROUBAUD, Jean-Michel WACHSBERGER, *Premiers résultats de l'enquête Afrobaromètre 2013 à Madagascar - Gouvernance, corruption et confiance à l'égard des institutions à Madagascar : Expérience, perception et attentes de la population*, DIAL, 2014 ; Bureau Indépendant Anti-Corruption, « Rapport annuel 2015 ».

L'élément psychologique suppose en effet une considération de la pratique comme étant le droit (*opinio juris*) ou du moins supposant une obligation morale qui s'impose à soi (*opinio necessitatis*) et qui implique un consensus autour de l'acte (*estimacio communis*). Le premier problème d'une analyse de la présence d'une coutume tient à la nature de la corruption. Elle n'est pas uniforme et renvoie à des pratiques disparates si bien que la corruption ne peut être étudiée comme un tout cohérent. Chaque infraction assimilée à de la corruption sera différemment interprétée par la population et considérée *in fine* comme obligatoire qu'elle soit le droit ou pas. Le deuxième problème tient au consensus autour de l'acte : si les études montrent qu'une partie de la population peut considérer, à des niveaux plus ou moins élevés, certaines infractions de corruption comme des comportements normaux, le consensus n'est jamais significatif<sup>881</sup>. Seul le cadeau pour service rendu, et seulement lorsqu'il n'est pas disproportionné par rapport au service obtenu, semble remplir les critères. Enfin, pour une pratique socialement acceptée et considérée comme étant le droit, la corruption est bien trop lucifuge. Preuve en est la discrétion avec laquelle se nouent des liens de corruption entre les individus et l'aura de mystère qui entoure sa pratique. De plus, souvent utilisée pour justement contourner une règle de droit dont les corrupteurs ont bien conscience, elle s'apparente à une réelle antithèse du droit. En conséquence, il semble peu opportun de considérer la corruption comme une coutume.

Il n'en demeure pas moins qu'une certaine culture traditionnelle et moderne a pu donner naissance localement ou nationalement à des coutumes qui, si elles ne peuvent être considérées comme corruptives, s'opposent à un droit écrit de création législative et sont de nature à créer indirectement une confusion propice, elle, au développement de la corruption et à la négation du caractère universel de la lutte. De la sorte, le conflit entre culture traditionnelle et modernité présente les caractères d'une véritable faille pouvant entraîner des dysfonctionnements systémiques de l'appareil étatique.

## **B : La formule malgache : coexistence et codification de la coutume.**

Faire cohabiter la pluralité coutumière avec une création actuelle du droit est un réel défi pour les pouvoirs publics malgaches. Mais la volonté de fixer la coutume dans le marbre

---

<sup>881</sup> Voir Casals & Associates, *Evaluation de la lutte contre la corruption à Madagascar, Rapport final – Résultat d'analyse – Enquêtes nationales sur la corruption*, 1996.



législatif est très ancienne et des créations ambitieuses contemporaines visent à intégrer cette coutume dans le droit positif. En définitive, c'est une véritable formule malgache d'intégration coutumière qui est à l'œuvre et qui vise à mettre fin à un pluralisme juridique néfaste à l'instauration d'un État de droit et par voie de conséquences à la réussite de la lutte contre la corruption.

Pendant de nombreuses décades, la coutume a été une des seules sources du droit à Madagascar. Essentiellement de tradition orale, elle pouvait fluctuer en fonction des localités et des groupes sociaux et ne pouvait constituer un ordre normatif universel. C'est pourquoi sa codification fut la première étape de son contrôle vers l'unification d'un droit moderne. Une série de codes, à l'initiative du royaume *merina*, qui avaient pour principales fonctions de fixer dans le marbre une pratique coutumière ancestrale, sont à relever. Ces codes constituaient une première dans une île au droit oral et leur création est concomitante de l'émergence d'une identité nationale malgache rattachable à l'idée de patrie<sup>882</sup> malgré une unité territoriale imparfaite. Laurent Sermet dans son ouvrage « *Une anthropologie juridique des droits de l'homme: les chemins de l'Océan Indien* » explique que cette construction juridique codificatrice s'est façonnée à travers l'édition de plusieurs grands textes<sup>883</sup>. S'y retrouvent chronologiquement le Code de Ranavalona de 1828 faisant la part belle aux dispositions pénales, le Code de Radama II de 1862 de même nature, le Code des 63 articles regroupant le Code de la reine Rasoherina et sa mise à jour de 1863 et qui porte sur le droit civil, le Code des 101 articles aussi connu sous le nom de Code de la reine Ranavalona II, premier texte juridique imprimé, les instructions aux *Sakaizambohitra* en 1878 qui fait passer les sociétés malgaches d'une oralité administrative à l'écrit juridique notamment en matière d'acte civil<sup>884</sup>, le Code des 305 articles de la reine Ranavalona II publié le 29 mars 1881 qui constitue un texte juridiquement moderne, le Règlement des gouverneurs de l'Imerina de la reine Ranavalona III de 1889. Ces textes avaient vocation non pas à changer les législations antérieures mais à les perfectionner dans un tout plus cohérent. L'article 263 du Code des

---

<sup>882</sup> Raymond DELORD, « Limites et contenu de l'idée de patrie à Madagascar, avant l'époque moderne », *Bulletin de l'Académie malgache*, t. 34, 1956, pp. 135-138.

<sup>883</sup> Laurent SERMET, *Une anthropologie juridique des droits de l'homme: les chemins de l'Océan Indien*, Archives contemporaines, 2009, pp. 28 – 29.

<sup>884</sup> Henri RAHARIJAONA, «Le centenaire de instructions aux Sakaizambohitra (1878-1978)», *Bulletin de l'Académie malgache*, t. 56, 1978, p. 38.

305 articles vient confirmer cette volonté de continuité en disposant que les anciennes coutumes continueront à être en vigueur et auront une valeur législative<sup>885</sup>.

Cette volonté d'intégration de la norme coutumière dans le droit écrit couplée à sa reconnaissance comme une source du droit applicable par le juge est une des caractéristiques du système juridique malgache. À la différence d'un droit français qui ne laisse aujourd'hui que peu de place à la coutume, le droit malgache postcolonial a su prendre en compte les réalités sociologiques et le caractère multiethnique de ses territoires. Il n'est pas inconcevable de penser que le droit nouvellement façonné par les pères de l'indépendance a pu être inspiré par l'histoire précoloniale du royaume *merina*. C'est pourquoi la coutume dans l'ordonnement juridique malgache conserve toujours aujourd'hui une place importante et concourt à l'affirmation d'une malgachisation apparente du droit. Il est, cela dit, peu aisé de comparer ces deux sources du droit car elles ne sont pas de même nature et par là même difficilement hiérarchisables. La place formelle de la coutume dans l'ordre juridique malgache diffère cependant quelque peu de celle occupée lors de la période précoloniale. L'interprétation de la coutume qui prévaut est celle *segundum legem*. Cela signifie que la coutume n'est applicable que lorsque la loi le prévoit. Or, l'ordonnance du 19 septembre 1962 relative aux dispositions générales de droit interne et de droit international privé en donne une interprétation extensive en considérant dans son article 11 qu'en « *cas de silence, d'insuffisance ou d'obscurité de la loi, le juge peut s'inspirer des principes généraux du droit et, le cas échéant, des coutumes et traditions des parties en cause, à condition que ces coutumes et traditions soient certaines, parfaitement établies et ne heurtent en rien l'ordre public et les bonnes mœurs* »<sup>886</sup>. Le principe de subsidiarité de la coutume par rapport à la loi en est ainsi affirmé. De même, les coutumes doivent être en conformité par rapport à la loi (pas de coutume *contra legem*). Et enfin, il est affirmé la supériorité des principes généraux du droit sur la coutume. La coutume peut aussi être invoquée « *pour rechercher les mobiles et l'esprit qui ont déterminé l'acte qui lui est soumis, en apprécier les suites comme les résultats, le juge, appelé à trancher un différend, peut également s'inspirer de ces coutumes et traditions* »<sup>887</sup>. L'application de la coutume par le juge malgache pour régler des questions de droit implique qu'il aura aussi le rôle de

---

<sup>885</sup> Madagascar, *Code des 305 articles*, 29 mars 1881, art. 263 : « *Les lois et coutumes antérieures continueront à avoir leur valeur et à être en vigueur et doivent être appliquées à l'égal des lois écrites réunis dans le présent Code* ».

<sup>886</sup> Madagascar, *Ordonnance n° 62-041 relative aux dispositions générales de droit interne et de droit international privé*, 19 sept. 1962, art. 11.

<sup>887</sup> *Idem*, art. 12.

déterminer le caractère juridique de telle ou telle coutume : le juge malgache peut être considéré comme le gardien de la coutume. Ce rôle est confirmé dans le titre premier de la même ordonnance qui énonce que « *le juge peut, en cas de difficultés, recourir aux traditions et aux coutumes pour trancher un différend, pourvu qu'il ait au préalable vérifié avec soin l'existence de ces coutumes* »<sup>888</sup>. Le problème est que cette démarche demande des connaissances et une sensibilité que le juge ne peut acquérir, au mieux, qu'avec le temps. Le risque d'insécurité juridique et de conflit entre différentes interprétations des magistrats est bien présent et vient complexifier d'autant plus la compréhension de la pluralité juridique malgache.

Aucun rapport hiérarchique de valeur n'est cependant formulé entre loi et coutume, si bien que selon une jurisprudence continue, une coutume a la même valeur qu'une loi tant qu'elle n'est pas abrogée par une loi malgache uniforme réglementant la même matière<sup>889</sup>. Ce rapport d'égalité relative de valeur est confirmé par la «loi organique n°2004-036 » relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois cours la composant qui dispose dans son article 25 que « *la violation des coutumes est assimilée à la violation de la loi* »<sup>890</sup> dans le cas d'un pourvoi en cassation. La prégnance de la coutume dans l'ordre juridique malgache n'en est que davantage affirmée. Le système juridique malgache s'apparente ainsi à un système pluraliste ou de bijuridisme qui mêle une conception du droit romano-germanique avec une prise en compte minoritaire de droit coutumier. Au final, la coutume est applicable dans les cas suivants : lorsque la loi effectue un renvoi exprès à elle, lorsque la loi est insuffisante ou lorsque la loi est muette, lorsqu'elle est intégrée à la loi.

La coutume peut se rattacher à un ensemble de règles « *qui régit des groupements de communautés villageoises ou parentales d'autant plus soudés qu'ils sont faibles sur le plan démographique* »<sup>891</sup>. Par cette définition même, la coutume ne saurait se résumer à un ensemble cohérent. Il y a lieu alors de distinguer une coutume générale, d'une coutume particulière ou locale qui adaptera parfois très librement la coutume générale. Un conflit entre ces deux coutumes est-il toutefois possible ? Cela semble peu probable en pratique car

---

<sup>888</sup> *Id.*, titre premier.

<sup>889</sup> Madagascar, Cour suprême, Chambre de cassation civile, 26 mai 1970, *Ramizana*, arrêt n° 31.

<sup>890</sup> Madagascar, *Loi Organique n° 2004-036 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois cours la composant*, 28 juillet 2004, art. 25.

<sup>891</sup> Jean-Pierre MAGNANT, « Le droit et la coutume dans l'Afrique contemporaine », *Droit et cultures*, 48, 2004, pp. 167 – 192.

la coutume peut se définir comme un accord sur la règle de droit entre des individus. De ce fait, la question de faire primer une coutume générale n'a pas de sens et un justiciable ne réclamera pas son application devant sa communauté ou devant un *ampanjaka*<sup>892</sup>. La coutume générale reconnue par le législateur et les lois malgaches seraient en conséquence inopérante dans certains domaines. La multitude des coutumes pose en outre un problème de droit évident car pour comprendre la coutume, il faut la vivre. Le juge malgache risque encore une fois d'éprouver des difficultés pour déterminer en l'espèce quelles coutumes sont applicables à tels justiciables tant la coutume locale est en quelque sorte individualisée et ne porte parfois que sur un nombre restreint d'individus.

Lucides quant à l'organisation juridique de leur pays faite d'un système mixte couplé à une pratique officieuse d'une justice parallèle en adéquation avec des coutumes locales, les pouvoirs publics malgaches ont décidé d'organiser juridiquement la prise en compte des coutumes locales dans le droit positif. La technique la plus adaptée à cette entreprise fut la création d'un système de codification des coutumes locales à l'initiative des locaux. La démarche est pour le moins intéressante car elle permet une appropriation du droit par les justiciables, véritable préalable à son respect : une règle de droit sera d'autant plus respectée qu'elle paraîtra juste. L'intérêt de cette pratique est qu'elle est une méthode démocratique de responsabiliser les populations et de leur appliquer un droit traditionnel bien plus proche de leurs considérations locales. De même, ces coutumes étant ancrées depuis longtemps dans la vie quotidienne des populations, leur légitimité n'en sera que plus forte et permettra de faire le lien avec les règles étatiques modernes. Ce système porte le nom de *dina*. Selon l'article premier de la loi n° 2001-004 du 25 octobre 2001 portant réglementation générale des Dina en matière de sécurité publique, « *le Dina est une convention collective présentée sous forme écrite, librement adoptée par la majorité des membres du Fokonolona âgés de dix-huit ans révolus ou selon le cas, de ses représentants désignés à l'article 6 de la présente loi* »<sup>893</sup>. Son champ d'action est toutefois limité à la seule sécurité publique. Le *dina*, techniquement parlant, se rapproche d'une convention collective applicable aux membres du *fokonolona* dans lequel il est décidé. Sa création est cependant bien encadrée et le *dina* doit expressément respecter les normes qui lui sont supérieures : « *Tout Dina doit être conforme aux lois et règlements en vigueur* »<sup>894</sup>. Cette indication de la loi n° 2001-004 place

---

<sup>892</sup> Chef traditionnel dont une des missions est de rendre la justice.

<sup>893</sup> Madagascar, *Loi n° 2001-0004 portant réglementation générale des Dina en matière de Sécurité Publique*, 25 oct. 2001, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>894</sup> *Idem*, art. 2.

de fait le *dina* en bas de la pyramide des normes car est tout spécifiquement indiqué que les règlements lui sont supérieurs<sup>895</sup>. Cette position tend à affaiblir la portée du *dina* mais permet d'éviter, en théorie, des dérives contraires aux impératifs du droit moderne notamment en matière de respect des droits humains. Toujours dans cet impératif s'exerce sur le *dina* un double contrôle *a priori*, à la fois administratif puis juridictionnel. L'article 7 nous indique qu'un *dina* ne devient exécutoire qu'après son homologation par le tribunal de l'ordre judiciaire compétent territorialement<sup>896</sup>. Mais préalablement à ce contrôle, le *dina* aura été inspecté pour avis par le conseil municipal de la commune compétente territorialement puis par le représentant de l'État<sup>897</sup>. Respect des procédures juridiques modernes oblige, un appel est possible à l'encontre de la décision du tribunal devant la Cour d'appel compétente et sera étudié par le Premier président de la Cour d'appel. En matière de *dina*, la cassation n'est curieusement pas possible<sup>898</sup> et fait de cette convention un acte discriminé. Un acte coutumier n'a pas accès à la protection en droit octroyée par le recours en cassation à l'encontre de la décision de la Cour d'appel. Ce choix est assez curieux puisque l'accès à la cassation aurait permis une unification, par des arrêts de principe, du droit applicable en matière de coutumes locales. Une fois homologué, le *dina* est aussi directement applicable aux justiciables concernés<sup>899</sup>.

Une des particularités du *dina* est que son application est assurée par un comité exécutif du *dina*<sup>900</sup> qui, telle une juridiction locale, pourra faire appliquer le *vonodina*, c'est-à-dire « *des réparations pécuniaires ou en nature au profit de la victime et du Fokonolona telles que prévues dans le Dina* »<sup>901</sup>. Cette approche juridictionnelle du *dina* ne s'est pas faite sans heurts préalables avec les principes généraux du droit malgache. Ainsi, un premier projet de loi organisant le *dina* en une véritable juridiction coutumière a été rejeté par la Haute Cour Constitutionnelle au motif que les droits fondamentaux de la défense n'y

---

<sup>895</sup> La Haute Cour Constitutionnelle a très récemment rappelé dans un communiqué qu'elle était la hiérarchie des normes applicable à Madagascar. Le *dina* y était placé en dernière position, juste après la jurisprudence et les arrêtés des collectivités territoriales décentralisées ; « Code de la communication : Avant-dire droit de la HCC ? », *midi-madasiraka.mg*, 10 août 2016.

[<http://www.midi-madagasikara.mg/politique/2016/08/10/code-de-communication-dire-droit-de-hcc/>]

<sup>896</sup> Madagascar, *Loi n° 2001-0004 portant réglementation générale des Dina en matière de Sécurité Publique*, 25 oct. 2001, art. 7 : « *Le Dina ne devient exécutoire qu'après son homologation par le Tribunal de l'ordre judiciaire compétent ou la Cour d'Appel ainsi que sa publication par voie d'affichage, de kabary ou par tout autre mode de publicité* ».

<sup>897</sup> *Idem*, art. 8.

<sup>898</sup> *Id.*, art. 9 : « [...] La décision n'est pas susceptible de pourvoi en cassation ».

<sup>899</sup> *Id.*, art. 10.

<sup>900</sup> *Id.*, art. 15 – 17.

<sup>901</sup> *Id.*, art. 3.

auraient pas été respectés<sup>902</sup>. La nouvelle mouture du 21 octobre 2001 parvient à éviter pareil écueil en prévoyant le respect du contradictoire<sup>903</sup> ainsi qu'une possibilité d'appel devant le tribunal judiciaire compétent territorialement. Ce dernier statue en premier et en dernier ressort si bien que la cassation n'est pas possible. Il est à noter que le *vonodina*, c'est-à-dire la sanction, est applicable immédiatement puisque l'appel n'est pas suspensif. Il semble que ce point, relevé en 1998 par la Haute Cour Constitutionnelle n'ait pas été censuré cette fois-ci, ce qui constitue un problème de droit car il peut permettre des dérives dommageables pour les justiciables. De plus, ont été rapportés des cas de *dina* appliqués sans qu'ils aient été homologués au préalable.

Cette formule malgache d'intégration coutumière dans le droit positif semble de prime abord présenter des avantages certains. Elle fait, en premier lieu, le lien entre culture locale et traditionnelle avec modernité, en permettant au droit de coller aux pratiques et coutumes des populations fut-ce au détriment d'une unité juridique, et son respect ne pourra en être que meilleur et comblé avec le temps le fossé creusé entre les législations de création parlementaire et les citoyens. Ensuite, le recours au *dina* peut être un moyen efficace d'imposer dans la durée le respect de certaines normes anticorruption et d'étendre la portée et l'application pratique des législations afférentes. Cependant, la faiblesse du contrôle sur le fonctionnement interne du comité exécutif du *dina* et son manque d'indépendance pratique est une porte ouverte à la corruption de son instance. Le non-respect de ses procédures<sup>904</sup> apporte du crédit à la thèse d'une corruption locale difficilement éliminable sans une conception globale de la lutte. L'édifice anticorruptif se trouve fragilisé par l'acceptation d'arrangements locaux qui vont à l'encontre d'une stratégie de lutte contre la corruption de portée nationale voire universelle, la pluralité des règles allant souvent de pair

---

<sup>902</sup> Madagascar, HCC, 3 sept. 1998, *Décision n°15-HCC/D3 (DINA)* : « [...] Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article 1er de la loi suscitée, " Les verdicts rendus dans le cadre d'application des Dina régulièrement approuvés ne sont susceptibles que d'un recours devant la Cour d'Appel. Ledit recours n'est pas suspensif " ;

Considérant que la loi n°984-030 entre en violation de la Constitution en ce que, d'une part, ses dispositions érigent l'autorité du Dina en véritable juridiction alors qu'antérieurement, aucune loi à caractère général et impersonnel n'a créé de nouvelle catégorie de juridiction y afférente ;

Que, d'autre part, n'est pas respecté le principe constitutionnel sur la plénitude et l'inviolabilité des droits de la défense devant toutes les juridictions et à tous les stades de la procédure ;

Qu'il échet de déclarer non conforme à la Constitution la loi n°94-030 »

<sup>903</sup> Madagascar, Loi n° 2001-0004 portant réglementation générale des Dina en matière de Sécurité Publique, 25 oct. 2001, art. 10.

<sup>904</sup> Programme des Nations Unies pour le Développement, *Étude sur les dysfonctionnements de la chaîne pénale malagasy : Etude sur les dysfonctionnements et propositions d'amélioration du fonctionnement de la chaîne pénale, pour la restauration d'une Justice pénale crédible et respectueuse des Droits Humains*, PNUD-Madagascar, Oct. 2014, pp. 27-28.

avec une incertitude juridique qui sied aux corrupteurs. Il n'en demeure pas moins que, compte tenu de la faible représentativité de l'élu national par rapport aux représentants du *fokonolona* aux yeux des populations, les discours décrétant ce dernier comme base du développement sont fondés en pratique. Il ne reste plus à espérer que le temps permette un lissage et une uniformisation de la coutume locale allant dans le sens d'une acceptation du système juridique moderne seul capable d'apporter une réponse cohérente aux infractions de corruption.

## **Section 2 : État de droit et transformation de l'État : la corruption comme frein à la transition démocratique.**

Dans sa définition contemporaine, un régime démocratique doit non seulement organiser la participation des citoyens à l'exercice du pouvoir à travers un système de représentation<sup>905</sup> mais aussi respecter les préceptes de l'État de droit<sup>906</sup>. Dans cet esprit, la mise en place de réformes structurelles de l'appareil étatique malgache ne peut s'envisager sans une prise en compte et un respect des principes véhiculés par la théorie de l'État de droit. La corruption apparaît alors comme une problématique majeure en ce qu'elle tend à s'opposer directement à la pratique démocratique et à l'État de droit. La corruption y est pour ainsi dire la source d'un anti-État de droit dans lequel le respect des normes juridiques à la fois par les individus mais aussi par l'État lui-même dépend de considérations multiples. C'est alors la base même du système démocratique naissant qui s'en trouve menacée. En conséquence, la transition démocratique malgache entreprise depuis l'indépendance du pays se trouve compromise par des mécanismes corruptifs profondément ancrés dans la pratique. La lutte contre ces derniers est devenue un véritable défi pour les pouvoirs publics malgaches.

---

<sup>905</sup> L'opposition entre une démocratie populaire et une démocratie représentative tend à disparaître avec la confusion, dans les États modernes, de ces deux formes d'organisations. Il est désormais courant d'associer à un système représentatif - et son mandat non impératif - des techniques issues d'une conception populaire de la démocratie. La multiplication des référendums où les citoyens peuvent se prononcer directement en est la preuve d'autant plus flagrante que le référendum d'initiative populaire tend à se développer, mettant ainsi fin au débat quant à la maîtrise de la question posée.

<sup>906</sup> Le concept d'État de droit sous-entend une soumission de l'État aux règles juridiques dont il est l'instigateur. La primauté du droit est alors instituée. Le respect de ce principe est à la base de la conception positive du droit qui se retrouve dans les travaux du juriste autrichien Hans Kelsen ; Voir Didier BOUTET, *Vers l'État de droit: la théorie de l'État et du droit*, L'Harmattan, 1991.

**Paragraphe 1 : État de droit et corruption : une problématique centrale au cœur des réformes de l'État.**

La réforme de l'État à Madagascar et plus généralement dans les pays en voie de développement est devenue une gageure défendue à la fois par les bailleurs de fonds internationaux et les multiples partenaires économiques ainsi que par la classe politique locale. Cette exigence réformatrice est justifiée par la nécessité de doter l'État malgache d'instruments modernes permettant non seulement de lutter en faveur du développement économique mais aussi de garantir le respect d'une forme démocratique de gouvernement comprenant dans sa conception contemporaine une autolimitation de l'État, c'est-à-dire une prise en compte des principes de l'État de droit. Or, dans un contexte de fort risque corruptif, les efforts des pouvoirs publics malgaches peuvent être réduits à néant ou au minimum contrariés par les conséquences des pratiques corruptives en général sur le respect de la pierre angulaire de toute réforme de l'État : le respect de l'État de droit. Cependant, ces difficultés ne sont pas insurmontables et le droit de l'anticorruption apparaît comme un antidote salvateur.

**A : Impact et conséquences de la corruption à Madagascar sur la mise en pratique de la théorie de l'État de droit.**

La corruption est un phénomène qui, ayant fait de l'occulte son mode de fonctionnement, s'oppose de manière directe au droit en contournant les diverses législations et règles juridiques. De nature pandémique, c'est l'ensemble de la société malgache qui, à l'heure actuelle, semble être touché par ce mal. L'État de droit, qui devait être à l'origine dans son respect scrupuleux une garantie contre le développement de la corruption, est au contraire si bien attaqué par cette dernière que les manifestations de la corruption vont avoir des conséquences sur le respect des différentes caractéristiques d'un État de droit moderne. Au risque, par des mécanismes mimétiques, de voir les pratiques corruptives se multiplier. C'est pourquoi la Constitution malgache prévoit l'existence d'une Haute Cour Constitutionnelle<sup>907</sup> qui devrait, avec des moyens déterminés dans le texte fondamental, agir

---

<sup>907</sup> Madagascar, *Constitution de la IVe République*, 11 déc. 2010, art. 114 – 120.



comme un rempart du respect de l'État de droit. Cette vénérable institution est cependant limitée dans sa lutte indirecte contre la corruption par des contraintes autres que juridiques.

## **1 : Une opposition fondamentale entre le fonctionnement de l'État de droit et les pratiques corruptrices : les caractéristiques de l'État de droit au défi de la corruption.**

L'État de droit est une composante essentielle des démocraties modernes dites libérales qui doit non seulement garantir la participation du peuple<sup>908</sup> à l'exercice du pouvoir via un système de représentation mais aussi garantir le respect des libertés fondamentales et une soumission de l'État au droit que celui-ci a établi<sup>909</sup>. Les différentes réformes de l'État malgache, notamment constitutionnelles, n'ont cessé d'inscrire la Grande île dans cette forme de gouvernement<sup>910</sup>. Néanmoins, le développement de la corruption et sa difficile éradication sont venus gripper les rouages de la mécanique de démocratisation en s'attaquant à la composante « État de droit » et à ses caractéristiques.

Si la théorie moderne de l'État de droit<sup>911</sup> répond à un tout homogène, il est cependant possible de distinguer certains des éléments qui la caractérisent. Ainsi, il est couramment admis qu'un État de droit doit respecter les principes de séparation des différents pouvoirs,

---

<sup>908</sup> Le peuple étant par ailleurs reconnu comme souverain dans la Constitution ; Madagascar, *Constitution de la IVe République*, 11 déc. 2010, art. 5: « *La souveraineté appartient au peuple, source de tout pouvoir, qui l'exerce par ses représentants élus au suffrage universel direct ou indirect, ou par la voie du référendum. Aucune fraction du peuple, ni aucun individu ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté. L'organisation et la gestion de toutes les opérations électorales relèvent de la compétence d'une structure nationale indépendante.*

*La loi organise les modalités de fonctionnement de ladite structure ».*

<sup>909</sup> Michel TROPER, « *Le concept d'État de droit* », Cahiers de philosophie politique et juridique, n° XXIV, Presses de l'Université de Caen, 1993, pp. 35 -36 : « *Il n'y a pas de démocratie sans État de droit. Dans une démocratie, en effet, le peuple – ou ses représentants – fait la loi et l'autorité administrative ne peut agir qu'en exécution d'une loi. La réalité du pouvoir démocratique dépend donc étroitement de l'existence d'une hiérarchie des normes.* ».

<sup>910</sup> Madagascar, *Constitution de la IVe République*, 11 déc. 2010, art. 1<sup>er</sup> : « [...] *La démocratie et le principe de l'État de droit constituent le fondement de la République [...]* ».

<sup>911</sup> Il est possible de distinguer plusieurs formes d'État de droit : un modèle libéral dans lequel l'État doit protéger la liberté des individus avec des règles générales et abstraites et rationnelles. Un modèle matériel qui place le droit au-dessus de l'État et qui ainsi limite le pouvoir du monarque. Il s'agit plus d'une revendication que d'une technique juridique de limitation. Un modèle formel correspondant au positivisme juridique et à l'inexistence d'un droit supérieur à l'État. Le principe est alors celui de l'autolimitation couplée à une hiérarchie des normes. Enfin le dernière modèle bien plus contemporain rajoute au modèle formel un impératif de respect des règles démocratiques ; Voir, Kaarlo TUORI, « *Four Models of the Rechtsstaat* », *The Finnish constitution in transition*, Hermes-Myynti, 1991, pp. 31-41 ; Eric MILLARD, « *L'État de droit : Idéologie contemporaine de la démocratie* », in Jean-Marc FEVRIER, Patrick CABANEL, *Question de démocratie*, Presses universitaires du Mirail, 2001, pp. 420 – 421.

de hiérarchisation des normes, d'égalité devant les règles de droit ou bien encore de soumission de l'État et des pouvoirs publics à ces mêmes règles de droit. Force est de constater que le phénomène corruptif est de nature à porter atteinte à chacune de ces caractéristiques et à en altérer la mise en œuvre. La corruption apparaît alors comme un poison pour l'État moderne et plus généralement pour la démocratie. Afin de mieux comprendre l'impact de cette corruption sur l'État de droit, il convient d'analyser les manifestations de la corruption sur chacune des caractéristiques couramment admises d'un État de droit.

Tout d'abord, l'État de droit se caractérise par une hiérarchisation des normes et son corollaire : le principe de légalité. Cette hiérarchie des normes théorisée par Hans Kelsen<sup>912</sup> énonce que chaque norme trouve sa légitimité dans la norme qui lui est strictement supérieure. De ce fait, il est alors possible de classer les diverses normes selon leur importance. L'avantage de cette organisation est d'apporter une cohérence à l'édifice juridique et d'aménager la production du droit dans un ensemble bien défini. Le droit ne répond plus à une création morale mais à un réel processus scientifique dont la Constitution est la pierre d'achoppement. Une telle organisation juridique apparaît, de prime abord, comme un rempart efficace contre les dérives corruptrices mais ce serait alors sous-estimer le pouvoir de nuisance de la corruption qui, dans sa perversité, est en mesure de détourner le mécanisme de la hiérarchie des normes et d'en neutraliser le contrôle effectif. Un système corrompu de création de normes aboutit à une multiplication de décisions illégales car prises en méconnaissant le principe de hiérarchie des normes juridiques. Ce sera le cas par exemple lorsque, dans une circulaire, « *le ministre a restreint le champ d'application d'une loi ou celui d'un décret* »<sup>913</sup>. Un tel comportement, en Droit de la corruption, peut être assimilé dans les cas les plus graves à des infractions d'abus de pouvoir mais aussi de trafic d'influence si cette circulaire est ensuite appliquée sous l'influence du ministre sur son administration en négation totale du principe de légalité (qui sous-entend une conformité des normes à celles qui leur sont supérieures). Finalement, la mécanique corruptive aboutit à l'émergence d'une confusion et d'un ré-ordonnement de la hiérarchie des normes non plus sur des critères juridiques positifs mais sous l'influence et la puissance subjective de

---

<sup>912</sup> Hans Kelsen, *La théorie pure du droit*, Dalloz, 1962.

<sup>913</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL, « Les réformes de l'administration et du droit administratif », *Combattre la corruption : enjeux et perspectives*, Khartala, 2002, p. 114.

l'autorité ou de l'individu créateur de l'acte. Ainsi, une circulaire sera appliquée bien qu'elle soit manifestement illégale.

Le droit n'est pourtant pas démunie face à ces dérives et une solution à cette problématique passe par un contrôle effectif du principe de légalité. Le droit malgache prévoit assez classiquement une dualité du contrôle de légalité avec un contrôle administratif et un contrôle juridictionnel. Le premier peut être exercé par l'auteur de l'acte lui-même ou bien par son supérieur hiérarchique mais aussi dans le cas des collectivités territoriales décentralisées par les représentants de l'État que sont les commissaires généraux, les préfets et les chefs de district en ce qui concerne respectivement les actes de la province, de la région et des communes<sup>914</sup>. La Constitution malgache prévoit à ce propos dans son article 145 que bien que jouissant d'une autonomie, les délibérations des collectivités territoriales décentralisées « *ne peuvent pas être contraires aux dispositions constitutionnelles, législatives, et réglementaires* »<sup>915</sup>. La loi prévoit, par ailleurs, que les actes des organes des collectivités territoriales décentralisées, bien qu'exécutives de plein droit dès leur publication<sup>916</sup>, doivent être transmis sans délai au représentant de l'État compétent<sup>917</sup>. Lequel pourra alors effectuer un contrôle de légalité de l'acte transmis et le cas échéant saisir la juridiction compétente en vue d'une annulation<sup>918</sup>. Cette garantie du respect de l'État de droit souffre tout de même d'une faille importante constituée par la corruption éventuelle du représentant de l'État qui pourrait alors saisir ou non la juridiction compétente, non pas en fonction d'arguments juridiques mais selon des intérêts tout à fait autres. Il est à noter que ce contrôle par les autorités déconcentrées de l'État n'est qu'un contrôle a posteriori qui rompt avec la tutelle étatique sur ces actes exercée lors de la deuxième République malgache où la pratique était celle d'un contrôle *a priori*<sup>919</sup>. De ce fait, seul le contrôle juridictionnel est alors en mesure de garantir le rétablissement d'une hiérarchie des normes conformes au principe de l'État de droit. Comme il a été abordé

---

<sup>914</sup> Madagascar, *Loi n° 2014 - 21 relative à la représentation de l'État*, 22 août 2014, art. 24 : « Le Représentant de l'État est chargé du contrôle de légalité des actes des Collectivités Territoriales Décentralisées. À ce titre :

- le Commissaire général est chargé du contrôle de légalité des actes de la Province ;
- le Préfet est chargé du contrôle de légalité des actes de la Région ;
- le Chef de district est chargé du contrôle de légalité des actes des Communes,

*Le Représentant de l'État peut saisir la juridiction compétente selon le cas. »*

<sup>915</sup> Madagascar, *Constitution de la IVe République*, 11 déc. 2010, art. 144.

<sup>916</sup> Madagascar, *Loi n° 94 - 008 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées*, 26 avril 1995, art. 118.

<sup>917</sup> Madagascar, *Loi n° 2014 - 21 relative à la représentation de l'État*, 22 août 2014, art. 25.

<sup>918</sup> *Idem*, art. 26.

<sup>919</sup> Olivier MAHAFAHY SOLONANDRASANA, *Le défi des communes: face à la lutte contre la pauvreté à Madagascar*, Simson, 2004, pp. 49 – 50.

précédemment, ce contrôle de légalité peut être à l'initiative d'une autorité déconcentrée de l'État mais aussi d'un simple citoyen qui saisirait le tribunal compétent. Ce contrôle juridictionnel, en offrant la possibilité d'une double saisine du juge, paraît de prime abord garantir un respect efficace du principe de légalité en se préservant de l'influence néfaste de la corruption grâce à l'action du juge. Néanmoins, en phénomène particulièrement retord, la corruption peut tout de même déstabiliser cet édifice vertueux : d'une part en limitant fortement les saisines du juge malgache, la corruption généralisée de certaines strates de la société malgache tendant à générer une atmosphère d'omerta. Bien qu'illégaux, des actes des autorités de l'État ne seront jamais soumis au contrôle du juge car des intérêts particuliers et des pressions exercées sur les individus l'empêchent. D'autre part, en pervertissant l'institution judiciaire elle-même : le juge n'est pas à l'abri des dérives corruptrices notamment en raison de l'influence de la corruption sur une autre caractéristique de l'État de droit, la séparation des pouvoirs.

La séparation des pouvoirs est une caractéristique essentielle des démocraties modernes fondées sur le principe de l'État de droit. Elle dispose que les trois différents pouvoirs que sont le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire ne doivent pas être détenus par les mêmes entités et par extension les mêmes individus. De plus, les rapports qu'ils entretiennent doivent être règlementés pour éviter que l'un des pouvoirs ne prenne d'ascendant sur les autres. Cette notion de séparation qui peut être considérée comme stricte ou souple en fonction du contenu constitutionnel s'y rapportant a subi en pratique une évolution causée par l'apparition du fait majoritaire et du mode de production des normes. Car si, à Madagascar, l'exécution des lois et le contrôle de leurs applications est du ressort de l'exécutif, la fonction législative, c'est-à-dire de création de la loi, est aujourd'hui partagée entre le gouvernement et le Parlement. La majorité de la production législative malgache résulte de projets de lois présentés par le gouvernement et non de propositions de lois d'origine parlementaire. Ce simple constat du partage de la fonction législative, qui fait de l'exécutif le producteur des normes et le législatif une chambre de votation, serait de nature à remettre en cause la séparation des pouvoirs si la constitution malgache ne prévoyait pas des mécanismes de contrôle de l'action gouvernementale<sup>920</sup>. Cependant, les crises politiques cycliques qu'a connu Madagascar ces dernières années n'ont pas permis le développement d'une pratique parlementaire apaisée<sup>921</sup> et ont, au contraire, renforcé la

---

<sup>920</sup> Voir Madagascar, *Constitution de la IVe République*, 11 déc. 2010, art. 86 – 101.

<sup>921</sup> Un des exemples récents les plus représentatifs de cet état de fait est la tentative fort exotique des députés malgaches de renversement du président de la République en exercice. Ces derniers pris dans un élan

création de réseaux de pouvoir propices à des dérives proches d'une forme de corruption. Dans tous les cas, la séparation des pouvoirs entre exécutif et législatif paraît bien poreuse en pratique et favorise une amplification du phénomène corruptif, à moins que cela soit plutôt l'ampleur de ce phénomène qui pervertirait un fonctionnement régulier de l'État de droit et en l'occurrence de la séparation entre l'exécutif et le législatif.

Cette séparation des pouvoirs ne concerne pas seulement les rapports entre l'exécutif et le législatif mais aussi ceux entretenus entre les pouvoirs exécutif et judiciaire. Il n'est plus à démontrer que l'indépendance de la justice est un principe fondamental d'un État de droit et des démocraties modernes. Comment, en effet, escompter faire respecter les lois de la République avec une justice soumise ou sous influence du pouvoir exécutif ? Les décisions rendues seraient indéniablement entachées d'une légitime suspicion. Le juge est le garant de l'État de droit et sur lui repose l'importante mission de sanctionner toute dérive contraire à cet idéal. De ce fait, il est non pas l'élément central du fonctionnement de l'État de droit mais plutôt l'élément final en ce qu'il s'érige en gardien et en rempart de ce dernier. C'est pourquoi il est vital, autant que faire se peut, d'éloigner le pouvoir judiciaire de toute tentation ou influence corruptrice. Cela explique pourquoi l'indépendance de la justice est une cible privilégiée des corrupteurs qui n'ont de cesse de tester la porosité de la séparation du pouvoir judiciaire avec les autres pouvoirs. La corruption dans la justice malgache est ainsi de nature à remettre en cause la forme démocratique de l'État et le respect qui en découle de l'État de droit.

La corruption s'oppose aussi à une autre caractéristique de l'État de droit : l'égalité devant les règles de droit. Ce principe est reconnu par la Constitution malgache qui dispose dans son article 6 que « *la loi est l'expression de la volonté générale. Elle est la même pour tous, qu'elle protège, qu'elle oblige ou qu'elle punisse* »<sup>922</sup> et que « *tous les individus sont égaux en droit et jouissent des mêmes libertés fondamentales protégées par la loi sans discrimination fondée sur le sexe, le degré d'instruction, la fortune, l'origine, la croyance religieuse ou l'opinion* »<sup>923</sup>. La problématique corruptrice ne va pas épargner cette caractéristique de l'État de droit en empêchant sa pleine réalisation aussi bien dans sa

---

contestataire passionné ont entamé la procédure sans respecter le moindre protocole légal ; voir [<http://www.agenceafrique.com/4604-madagascar-les-deputes-malgaches-tentent-de-renverser-leur-president.html>] ; Madagascar, Haute Cour Constitutionnelle, *Décision n°24-HCC/D3 relative à la résolution de mise en accusation du Président de la République Hery RAJAONARIMAMPIANINA*, 12 juin 2015.

<sup>922</sup> Madagascar, *Constitution de la IVe République*, 11 déc. 2010, art. 6.

<sup>923</sup> *Idem*.

conception classique d'égalité formelle que dans sa conception plus moderne d'égalité matérielle. Tout d'abord la corruption, source de traitements différenciés en fonction de l'influence réelle ou supposée d'une structure ou d'un individu, va entrer frontalement en contradiction avec le principe d'égalité formelle qui conçoit une identité de traitement excluant les discriminations. Ensuite, elle va aussi s'opposer au principe d'égalité matérielle qui, au contraire de l'égalité formelle, prévoit des traitements différenciés pour compenser les écarts entre les situations sociales des individus afin d'aboutir à une égalité réelle. Bien que génératrice de discriminations et donc par extension de traitements différenciés selon les individus, la corruption, elle, ne comble que très rarement les inégalités préexistantes car au contraire, elle a tendance à les amplifier tant ses principales victimes appartiennent en grande majorité aux classes les plus pauvres de la société<sup>924</sup>, celles qui n'ont accès à aucun réseau d'influence et dont le droit et son strict respect sont les seules défenses. Les faits démontrent l'inanité d'une vision de la corruption comme pratique rééquilibrant des inégalités et offrant aux individus les plus modestes qui s'en donneraient les moyens la possibilité de s'affranchir d'un carcan normatif défavorable. Les conséquences néfastes de la corruption, même si celle-ci touche chaque sphère de la société, sont bien plus dramatiques chez les particuliers les plus défavorisés qui manquent déjà de tout.

Enfin, la corruption s'attaque aussi au principe, contenu classiquement dans la théorie de l'État de droit, de soumission de l'État et des pouvoirs publics au droit. Ce principe est à rattacher à ceux de hiérarchie des normes et de légalité. Sans se complaire dans des débats théoriques très pointus sur les justifications d'une possibilité réelle et effective d'une soumission d'un État aux règles juridiques dont il est l'instigateur, il faut constater que l'idéal démocratique ne peut transiger sur ce principe sans courir le risque de se trahir et de laisser place à la tyrannie. Se pose pourtant la question de savoir si le droit et l'État sont deux entités sécables. En découle chez Kelsen un paradoxe : si le droit et l'État sont deux entités bien distinctes et si l'État est le créateur du droit, il est alors difficile d'imaginer sa possible autolimitation. Un État possesseur du droit supposerait que le droit lui préexiste et donc qu'il ne peut logiquement en être le créateur. Si par contre l'État se confond avec le droit et peut

---

<sup>924</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL, « Où et comment prospère la corruption ? », *Combattre la corruption : enjeux et perspectives*, Khartala, 2002, p. 47 : « La corruption détourne les richesses nationales au profit de quelques-uns, érode la base des ressources d'un pays et contribue à entretenir ainsi le cercle vicieux de la pauvreté. En privant les membres les plus vulnérables de la société des fruits du développement par le détournement des priorités sociales de base (sécurité alimentaire, santé, éducation...), elle les empêche de bénéficier de l'amélioration de la qualité de vie qui devrait résulter d'une répartition équitable des richesses. Elle gonfle artificiellement le prix des biens et des services pour une qualité moindre et impose ainsi aux plus pauvres de payer le prix de la corruption alors même qu'ils en sont les moins capables. »

être assimilé à l'ordre juridique, l'autolimitation est un non-sens car le droit ne peut être créé par le droit et donc se limiter<sup>925</sup>. Il n'est alors envisageable que de parler d'autolimitation des organes de l'État et non de l'État lui-même. En l'espèce, il faudra donc étudier les effets de la corruption sur la soumission des organes de l'État au droit et non sur la soumission de l'État au droit. Concernant ce point précis, force est de constater que malgré la présence de mesures visant à limiter le risque corruptif<sup>926</sup>, aucune institution de l'État ne peut prétendre être totalement exempte ou à l'abri de toute possibilité de corruption. Or, la corruption d'une des institutions entraînerait *de facto* une rupture dans le principe de soumission de l'État au droit tant la corruption ne peut agir en principe qu'en dehors du droit.

L'opposition frontale entre d'un côté le phénomène corruptif et de l'autre les caractéristiques principales de l'État de droit exprime un vrai danger menaçant la jeune République de Madagascar et sa forme démocratique. La lutte contre la corruption n'est donc pas seulement un combat éthique mais bel et bien une nécessité démocratique fondée sur la pertinence du respect de l'État de droit. C'est en cela que lutter contre la corruption revêt une si grande importance. L'absence de règles et de législations adéquates pour combattre la corruption va subséquemment avoir des conséquences facilement imaginables sur l'économie du pays mais aussi sur les libertés publiques et la forme de gouvernement : en l'absence d'un État de droit, c'est le règne de l'arbitraire qui prévaut.

## **2 : La Haute Cour Constitutionnelle : un garant de l'État de droit appuyé par une base textuelle ambitieuse.**

Si le phénomène de corruption tend à s'attaquer aux caractéristiques de l'État de droit à Madagascar, le droit prévoit en revanche un ensemble de réponses susceptibles de limiter autant que possible l'influence de la corruption. Parmi ces réponses, le contrôle juridictionnel occupe une place de choix. Dans une conception formelle de l'État de droit, l'État en tant que personne juridique doit respecter les normes juridiques en vertu de la hiérarchie des normes et plus spécialement de l'ordre prescrit par la Constitution<sup>927</sup>. Dans une certaine perception, l'État de droit tend à se confondre avec un ordonnancement juridique dont le contrôle est la base de son respect. Le contrôle de constitutionnalité s'inscrit

---

<sup>925</sup> Voir Michel TROPER, *Pour une théorie juridique de l'État*, PUF, 1994.

<sup>926</sup> Elles peuvent être multiples : enquêtes, contrôles, processus de recrutement, etc.

<sup>927</sup> Eric MILLARD, *Op. cit.*

comme une technique juridique permettant de faire respecter l'État de droit en annulant ou abrogeant les dispositions législatives ou infra-législatives qui seraient contraires à la Constitution. Ce type de contrôle n'est pourtant pas une évidence car il s'oppose à la volonté populaire ou plus précisément à la volonté des représentants du peuple qui s'exprime dans la production législative. Mais en tirant sa légitimité de la norme suprême, il est un garde-fou contre une tyrannie de la majorité. Son rôle est de plus essentiel pour préserver une unité du droit sur le territoire dans un pays où la culture démocratique est défailante, où une gestion patrimoniale de l'État est exercée par ses dirigeants et où la Constitution peine à demeurer une norme de référence. Pour ce faire, Madagascar a adopté une approche excluant un contrôle diffus<sup>928</sup> et réservant le contrôle de la constitutionnalité des normes et donc de l'État de droit à une institution spéciale : la Haute Cour Constitutionnelle (HCC). Cette Cour agit en quelque sorte comme un frein ou un organe modérateur du pouvoir exécutif en limitant autant que possible les dérives autoritaires d'un exécutif qui ne connaît en pratique que peu de contre-pouvoirs.

L'intérêt que revêt cette institution dans la lutte contre la corruption est évident au regard du potentiel de nuisance que la corruption peut exercer sur les caractéristiques de l'État de droit. Le phénomène de corruption dans sa complexité ne permet pas un jugement exhaustif sur la seule base des politiques proprement dites de lutte contre la corruption. L'effectivité du bon fonctionnement de la Haute Cour Constitutionnelle est un préalable nécessaire à l'efficacité d'une quelconque lutte contre la corruption. Cette dernière se nourrit à tous les niveaux du non-respect de la loi (dans le sens d'obligations s'imposant à tous et à chacun), d'une part en créant une rupture visible du principe d'égalité et d'autre part en remettant en cause celui de légalité. C'est pourquoi l'institution suprême qu'est la Haute Cour Constitutionnelle participe activement par son bon fonctionnement à la mise en place d'un État de droit réduisant considérablement les risques de propagation du phénomène de corruption. Le respect effectif de la Constitution est la base de toute politique de lutte contre la corruption en assurant une hiérarchie des normes claire et en assurant une stabilité de l'État<sup>929</sup> et de ses institutions. L'éventualité d'un échec de la mission de la Haute Cour Constitutionnelle sonnerait, en conséquence, le glas d'une lutte contre la corruption efficace.

---

<sup>928</sup> Un contrôle de constitutionnalité diffus est un contrôle exercé par les juridictions ordinaires. Son effet est dans la plupart des cas *inter partes*.

<sup>929</sup> À ne pas confondre avec la permanence à la tête de l'État d'un même homme ou parti politique. C'est un problème des démocraties africaines qui ne peuvent connaître la stabilité de l'État que par le maintien en place des dirigeants actuels. L'histoire malgache récente montre que chaque alternance à la tête de l'État a



Heureusement, la Constitution de la IV<sup>ème</sup> République fait preuve d'une remarquable modernité en dotant la Haute Cour Constitutionnelle d'un arsenal juridique fort étoffé. Le choix du refus d'un contrôle diffus de constitutionnalité peut paraître de prime abord dommageable pour le citoyen ainsi empêché de se servir du juge ordinaire pour garantir ses droits fondamentaux. Toutefois, le recours à une institution spéciale fait sens compte tenu des difficultés, tant structurelles que matérielles, éprouvées par l'institution judiciaire en permettant tout d'abord une meilleure unité de droit et en présentant ensuite de meilleures garanties contre les dérives corruptrices. Le risque, non négligeable, est pourtant de voir la justice constitutionnelle suspendue à la réussite d'une unique institution. Mais les doutes à ce sujet peuvent être assez vite levés en raison des attributions conférées par la Constitution à la Haute Cour Constitutionnelle. Cette dernière exerce quatre séries de fonctions : les premières, de type classique, consistent à veiller au respect de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs. À ce titre, la Haute Cour constitutionnelle est habilitée à régler les conflits de compétences entre les institutions de l'État. En vertu des articles 116 et 117 de la Constitution<sup>930</sup>, elle est aussi en charge du contrôle de constitutionnalité des lois avant leur promulgation ainsi que de celui des ordonnances et du règlement intérieur de chaque Assemblée<sup>931</sup>, le respect de la séparation des pouvoirs étant en matière de lutte contre la corruption une priorité, la limitation de l'influence d'un pouvoir sur les autres réduisant d'autant les risques et les possibilités de comportements corruptifs. La deuxième série de fonctions de la Haute Cour constitutionnelle se rattache à la protection des libertés et des droits des citoyens. Madagascar, comme la plupart des États africains, a intégré dans ses mécanismes institutionnels la possibilité pour les simples citoyens d'introduire, lors d'un procès, des recours en inconstitutionnalité auprès de la Haute Cour Constitutionnelle<sup>932</sup>. Ces recours par voie d'exception ont pour effet de contraindre les juridictions à surseoir à statuer jusqu'à la décision de la Haute Cour Constitutionnelle. La troisième série de prérogatives découle de la qualité de juge du contentieux électoral reconnue à la Haute Cour Constitutionnelle. Là encore, en considérant le taux élevé d'infractions de corruption en matière électorale, le fait de pouvoir juger du contentieux électoral permet à la Haute Cour Constitutionnelle de sanctionner ces infractions et donc de dissuader fortement de recourir à

---

été suivie une crise institutionnelle. Cependant, ce manque d'alternance politique est un terreau fertile pour la corruption qui s'y développe (népotisme...) jusqu'à scléroser le fonctionnement de l'État et de ses institutions.

<sup>930</sup> Madagascar, *Constitution de la IV<sup>e</sup> République*, 11 déc. 2010, art. 116 – 117.

<sup>931</sup> *Idem*, art. 117.

<sup>932</sup> *Id.*, Art. 118.

de telles pratiques. Son rôle dans la lutte contre la corruption est donc ici actif. Enfin la quatrième et dernière série d'attributions de la Haute Cour Constitutionnelle concerne son rôle de conseil. En effet, elle « *peut être consultée par tout Chef d'Institution et tout organe des Collectivités Territoriales Décentralisées pour donner son avis sur la constitutionnalité de tout projet d'acte ou sur l'interprétation d'une disposition de la présente Constitution* »<sup>933</sup>. Ce faisant, elle agit comme un vaccin préventif à tout manquement constitutionnel et à l'État de droit.

La Constitution malgache envisage de manière pour le moins complète le contrôle de constitutionnalité et dote en théorie la Haute Cour Constitutionnelle des moyens de son action. Il s'agit en premier lieu de savoir quels actes juridiques sont susceptibles d'être présentés au regard avisé du juge constitutionnel. La Constitution de la IV<sup>ème</sup> République ne fait pas preuve de discrimination dans ce domaine tant elle englobe une profusion d'actes dont certains ne relèvent dans d'autres pays que du simple contrôle de légalité. Ainsi, la Haute Cour est compétente pour juger de la constitutionnalité des traités, lois, lois organiques, règlements autonomes, délibérations et actes réglementaires adoptés par les collectivités territoriales décentralisées, les textes à valeur réglementaire et enfin les règlements intérieurs de chaque Assemblée. S'il est possible d'entrevoir dans cette exhaustivité une défiance envers la justice ordinaire et son contrôle de légalité, il s'agit surtout de la volonté, suite aux nombreuses crises institutionnelles et politiques, de faire de la Constitution et de son respect des priorités.

Il faut alors distinguer en premier lieu la présence d'un contrôle *a priori*. Celui-ci est total et automatique en ce qui concerne les lois organiques, les lois et les ordonnances. L'article 117 de la Constitution malgache formule expressément l'obligation pour le président de la République de soumettre ces normes à un contrôle de constitutionnalité<sup>934</sup> avant leur promulgation. Ce caractère très directif exprimé dans le texte fondamental peut surprendre par sa radicalité. À titre de comparaison, la Constitution de la V<sup>ème</sup> République française dont s'inspire assez fortement sa pendante malgache, ne prévoit pas aussi largement cette automaticité du contrôle et en limite l'opportunité. S'il est automatique et obligatoire concernant les lois organiques et les propositions de lois soumises à un

---

<sup>933</sup> *Id.*, art. 119.

<sup>934</sup> *Idem*, art. 117 : « *Avant leur promulgation, les lois organiques, les lois et les ordonnances sont soumises obligatoirement par le Président de la République à la Haute Cour Constitutionnelle qui statue sur leur conformité à la Constitution.* »

référendum d'initiative minoritaire<sup>935</sup>, ce contrôle n'est qu'opportuniste concernant les lois ordinaires<sup>936</sup>. De ce fait perdure la possibilité qu'une loi à la constitutionnalité défectueuse puisse être promulguée et ensuite appliquée. Cette potentialité n'est plus présente dans le système malgache depuis la IV<sup>ème</sup> République qui a rompu avec le mimétisme avec sa sœur française instauré sous la III<sup>ème</sup> République où les lois n'étaient pas obligatoirement contrôlées par la Haute Cour Constitutionnelle<sup>937</sup> mais laissées à l'appréciation des chefs d'institutions ou du quart des membres composant l'une des assemblées parlementaires. Cette évolution marque un virage dans la pratique de l'État de droit à Madagascar et fait de la Haute Cour Constitutionnelle une véritable chambre préliminaire à l'adoption des normes. Cette conception moderne du rôle de la juridiction constitutionnelle est en symbiose avec la volonté contemporaine d'ancrer la démocratie et la volonté générale dans le respect de la Constitution et de la hiérarchie des normes. Cette automaticité du contrôle des lois ordinaires a toutefois un aspect préoccupant car, d'une part, il fait reposer, en dernier ressort, la production législative sur une institution composée de seulement neuf membres et d'autre part, il risque d'engorger la Haute Cour Constitutionnelle et ainsi ralentir son travail. Et ce d'autant plus que ni la Constitution, ni l'ordonnance n° 2001 - 003 portant loi organique relative à la Haute Cour Constitutionnelle<sup>938</sup> ne prévoient un délai pour statuer. Cela rend bien plus légitimes et réalistes les critiques quant au risque de politisation de l'institution et au danger de voir cette dernière prendre en otage la production législative. Il n'en demeure pas moins que ce choix radical de l'automaticité va avoir des conséquences sur la lutte contre la corruption dans le pays. En assurant par ce biais le respect de la constitution et donc de la hiérarchie des normes, les possibles atteintes de la corruption à l'État de droit s'en trouvent limitées.

---

<sup>935</sup> Guy CARCASSONNE, *La Constitution*, Onzième édition, Points, 2013, p. 291.

<sup>936</sup> France, *Constitution de la Ve République*, 4 oct. 1958, art. 61 : « Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution. Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs. »

<sup>937</sup> Madagascar, *Constitution de la III<sup>ème</sup> République révisée le 27 avril 2007*, 19 août 1992, art. 113 : « [...] Aux mêmes fins, les lois ordinaires peuvent être déférées à la Haute Cour constitutionnelle avant leur promulgation par tout chef d'institution ou le quart des membres composant l'une des assemblées parlementaires. »

<sup>938</sup> Madagascar, *Ordonnance n° 2001 - 003 portant Loi Organique relative à la Haute Cour Constitutionnelle*, 18 nov. 2001.

Le contrôle de constitutionnalité *a priori* est complété dans la Constitution malgache par un contrôle *a posteriori*, c'est-à-dire effectué après la promulgation d'une norme et donc lorsqu'elle produit déjà des effets de droit. Une double ligne de défense est alors érigée et pourrait paraître superflue compte tenu des caractères obligatoire et automatique du contrôle *a priori*. Mais il existe des cas où, malgré l'automatisme du contrôle *a priori*, une norme pourrait ne pas avoir été portée au regard du juge constitutionnel, ce qui infléchit le refus de contrôle par la Haute Cour Constitutionnelle d'une norme lui ayant déjà été soumise<sup>939</sup>. C'est tout d'abord le cas des normes qui ne sont pas soumises au contrôle obligatoire mis en place par l'article 117 de la Constitution malgache. Cela concerne aussi les règlements autonomes et les textes à valeurs réglementaires. C'est également le cas des lois ordinaires promulguées avant l'instauration de la IV<sup>ème</sup> République malgache et qui donc n'avaient pas été soumises avant leur promulgation à un contrôle de constitutionnalité. Ce contrôle de constitutionnalité *a posteriori* peut être qualifié d'étendu car d'une part, il permet d'effectuer un contrôle sur des actes réglementaires - ce qui ne relève en France que du contrôle de légalité - et d'autre part, il offre une double possibilité de saisine. En l'espèce, le contrôle de constitutionnalité *a posteriori* peut tout d'abord être initié par « *un Chef d'Institution ou le quart des membres composant l'une des Assemblées parlementaires ou les organes des Collectivités Territoriales Décentralisées ou le Haut Conseil pour la Défense de la Démocratie et de l'État de droit* »<sup>940</sup>. À la différence d'une saisine parlementaire classique par voie d'action, il y a ici la possibilité de contrôler une norme après sa promulgation et cela ne concernera fort logiquement que les normes de valeur législative antérieures à la IV<sup>ème</sup> République malgache. Ensuite, ce contrôle peut être aussi par voie d'exception à l'initiative d'un justiciable. La Constitution malgache prévoit, en effet, l'existence d'une question prioritaire de constitutionnalité (exception d'inconstitutionnalité) qui peut être soulevée devant toute

---

<sup>939</sup> Sauf si la Constitution de la IV<sup>ème</sup> République diffère en l'espèce par rapport à la celle de la III<sup>ème</sup> République ; Voir Madagascar, Haute Cour Constitutionnelle, Décision n° 01-HCC/D2 relative à des requêtes aux fins d'exception d'inconstitutionnalité de l'article 225 alinéa 2 du Code du Travail, 21 octobre 2015 : « *Considérant que par sa Décision n°12-HCC/D3 du 21 juillet 2004 relative à la loi n°2003-044 portant Code du Travail, la Haute Cour Constitutionnelle a décidé que ladite loi ne contient aucune disposition contraire à la Constitution ; que, cependant, le contrôle de constitutionnalité de 2004 a été exercé sur la base de la Constitution de la Troisième République ; qu'en conséquence, la Cour de céans est compétente pour procéder à la vérification de la conformité de la loi n°2003-044 à la Constitution de la Quatrième République. [...] Considérant que les droits et devoirs civils et politiques ainsi que les droits et devoirs économiques, sociaux et culturels, prévus par les articles 7 à 39 de la Constitution de la Quatrième République sont fondamentalement les mêmes que ceux reconnus par la Constitution de la Troisième République ; qu'en conséquence, l'adoption d'une nouvelle Constitution, ne remet pas en cause la conformité à la Loi fondamentale du Code du Travail en général, et de l'article 225 alinéa 2 en particulier ; que la question de constitutionnalité d'une loi déjà déclarée conforme à la Constitution par la Haute Cour Constitutionnelle ne devrait plus être soulevée devant elle* ».

<sup>940</sup> Madagascar, Constitution de la IV<sup>ème</sup> République, 11 déc. 2010, art. 118.

juridiction par une partie dans le cas où une disposition législative ou réglementaire porterait atteinte aux droits fondamentaux de cette dernière<sup>941</sup>. Ce dernier point vient cependant réduire un petit peu l'étendu du contrôle qui ne pourra porter sur une inconstitutionnalité d'une norme que dans la mesure où elle porterait atteinte à des droits fondamentaux.

En outre, et contrairement au système de l'ex-pays colonisateur, ni la Constitution ni l'ordonnance n° 2001-003 portant loi organique relative à la Haute Cour Constitutionnelle<sup>942</sup> ne prévoient le moindre filtre préalable, exercé en l'occurrence par la Cour suprême, à la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle. L'esprit éclairé du juriste pourrait y voir une porte ouverte à des manœuvres dilatoires détournant le contrôle constitutionnel de son objectif premier<sup>943</sup>. Il n'en demeure pas moins que Madagascar a opté depuis de nombreuses années pour une démocratisation de la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle qui se traduit en théorie par une bien meilleure protection des droits fondamentaux et par un respect affirmé de la chose constitutionnelle. Le bilan de cette question prioritaire de constitutionnalité semble pour le moment en deçà des espérances du fait de la très faible utilisation de ce mécanisme par les citoyens. Les décisions rendues en cas de requêtes aux fins d'exceptions d'inconstitutionnalité sont très peu nombreuses et ne permettent pas, à l'heure actuelle, une analyse pertinente du fonctionnement de la Haute Cour dans ce domaine.

Il est par contre utile de relever que l'effet de ce contrôle n'est pas *inter partes* mais *erga omnes*. C'est-à-dire que l'acte litigieux ne sera pas déclaré inconstitutionnel uniquement pour l'instance en cours mais cessera bel et bien d'être en vigueur<sup>944</sup>. Le constituant malgache a donc opté pour l'abrogation pure et simple au détriment de l'annulation. S'il eut été satisfaisant pour l'esprit d'opter pour la nullité de l'acte - c'est-à-dire la purge rétroactive de l'inconstitutionnalité dès son origine - cela n'était pas sans faire peser le risque d'une insécurité juridique préoccupante. L'acte ayant produit parfois des effets durant de nombreuses années, un justiciable pourrait découvrir que ses droits ont été modifiés du fait d'un procès dont il ignorait bien souvent l'existence. L'abrogation permet d'éviter cette insécurité juridique en privant « simplement » l'acte, dès la décision de la

---

<sup>941</sup> *Idem*.

<sup>942</sup> Madagascar, *Ordonnance n° 2001 - 003 portant Loi Organique relative à la Haute Cour Constitutionnelle*, 18 nov. 2001.

<sup>943</sup> Stéphane BOLLE, *La constitution en Afrique, « L'exception d'inconstitutionnalité : dilatoire et/ou impropre? »*, 28 oct. 2008. [<http://la-constitution-en-afrique.org/article-24177538.html>]

<sup>944</sup> Madagascar, *Constitution de la IVe République*, 11 déc. 2010, art. 118 : « Une disposition déclarée inconstitutionnelle cesse de plein droit d'être en vigueur. »

Haute Cour Constitutionnelle, de tout effet juridique ultérieur. Ce faisant, la Cour entérine pourtant les conséquences juridiques acquises d'un texte déclaré ultérieurement inconstitutionnel. Enfin, et contrairement à sa consœur française, la Constitution ne laisse pas de marge de manœuvre à la Cour pour décaler l'abrogation de la norme inconstitutionnelle<sup>945</sup>. En ne laissant pas d'opportunité temporelle d'adaptation, le constituant malgache fait ainsi preuve d'une rigueur formaliste compatible avec les impératifs de lutte contre la corruption.

Ces multiples possibilités de saisine de la Haute Cour Constitutionnelle sont symptomatiques de la volonté du constituant malgache de faire respecter la norme fondamentale et de l'ériger en réelle pierre angulaire du système juridique, ce qui peut en l'espèce et devant la multiplicité des techniques de contrôles confiner à une sorte de foi envers la Constitution. Plus qu'ailleurs, l'édifice juridique semble reposer sur la seule norme fondamentale, laquelle peut être opposée aux normes de valeurs législatives mais aussi réglementaires. La hiérarchie des normes est ici considérée d'une manière originale, dans laquelle la conformité d'un acte ne se juge plus seulement par rapport à la norme lui étant strictement supérieure mais aussi par rapport à la norme trônant au sommet de la pyramide des normes : la Constitution.

L'importance de cette honorable institution en matière de garantie de l'État de droit et plus indirectement de lutte contre la corruption rend les critiques à son encontre d'autant plus préoccupantes. Car si la Haute Cour Constitutionnelle dispose d'un arsenal juridique moderne et étendu, certains points sont tout de même à soulever. Tout d'abord, l'indépendance du juge constitutionnel reste une des questions prégnantes entourant l'effectivité du système. Dans son article 114<sup>946</sup>, la Constitution malgache dispose que les membres sont nommés pour trois d'entre eux par le président de la République, deux par l'Assemblée nationale, deux par le Sénat et enfin deux par le Conseil Supérieur de la Magistrature. Il semble donc exister une forte politisation de par le mode de nomination des juges constitutionnels. L'exécutif possède une main mise sur cette institution qui ne s'arrête

---

<sup>945</sup> France, *Constitution de la Ve République*, 4 oct. 1958, art. 62 : « Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. »

<sup>946</sup> Madagascar, *Constitution de la IVe République*, 11 déc. 2010, art. 114 : « La Haute Cour Constitutionnelle comprend neuf membres. Leur mandat est de sept (7) ans non renouvelable. Trois des membres sont nommés par le Président de la République, deux sont élus par l'Assemblée nationale, deux par le Sénat, deux sont élus par le Conseil supérieur de la Magistrature. Le Président de la Haute Cour Constitutionnelle est élu par et parmi les membres de ladite Cour. ».

pas uniquement au pouvoir de nomination du président de la République. En effet, l'existence d'un fait majoritaire au sein des deux assemblées aboutit à une mainmise du courant politique présidentiel sur le législatif. Il ne faut pas non plus oublier que l'histoire politique malgache ne connaissait pas de cohabitation<sup>947</sup> - le parti présidentiel étant toujours majoritaire - jusqu'à la situation inédite actuelle dans laquelle le parti politique du président de la République Hery Rajaonarimampianina ne possède aucun représentant dans la chambre basse sans que cela n'aboutisse, par un jeu d'alliance, à l'intronisation d'un gouvernement hostile.

Il est cependant possible de modérer la portée de cette apparente politisation car une nomination n'équivaut pas forcément à un contrôle total des activités et actes du juge constitutionnel. Ce dernier est par principe indépendant<sup>948</sup>. D'autant plus que la durée du mandat de sept ans non renouvelables limite les risques de voir les juges être bien trop inféodés<sup>949</sup>. Malheureusement, l'indépendance des juges ne se limite pas aux conflits réels ou potentiels qui peuvent opposer la justice aux autres pouvoirs. Les dangers auxquels cette indépendance est confrontée sont en effet de deux ordres : les dangers individuels ou personnels et les dangers structurels ou institutionnels. L'indépendance des juges est en danger lorsque les magistrats eux-mêmes se laissent influencer, dans leurs décisions, par des critères étrangers à la juste application de la loi. Ainsi, par exemple, la sensibilité excessive à la critique ou à la flatterie, le souci de discrétion ou un penchant à suivre la volonté exprimée dans des manifestations de rue par la population en 2002 ou en 2009, pourrait donc justifier certaines prises de décision de la HCC. Que cela soit en 2002, lors de la crise politique opposant Didier Ratsiraka et Marc Ravalomanana, avec le refus d'examiner en détails les procès-verbaux issus des bureaux de vote, quitte à faillir à sa mission essentielle de juge électoral à Madagascar. Ou bien que cela soit en 2007, lors de la prise de pouvoir « extraconstitutionnelle » d'Andry Rajoelina, lorsque la HCC a refusé de juger de la constitutionnalité de la transition, cette dernière étant jugée extraconstitutionnelle et non

---

<sup>947</sup> De 2002 à 2007 par exemple, la majorité gouvernementale composée de *Tiako i Madagasikara*, *Ny asa vita no ifampitsarana* et de *Renaissance du parti social-démocratique* possédait 124 députés sur les 160 qui composent l'assemblée. En ce qui concerne le Sénat, les choses sont semblables à la différence que les sénateurs sont nommés pour un tiers par le Président de la République sur décret en raison de leurs compétences

<sup>948</sup> Madagascar, *Ordonnance n° 2001 - 003 portant Loi Organique relative à la Haute Cour Constitutionnelle*, 18 nov. 2001, art. 4 – 5.

<sup>949</sup> Madagascar, *Constitution de la IVe République*, 11 déc. 2010, art. 114.

inconstitutionnelle au motif qu'il en allait « *de l'intérêt supérieur de la nation* »<sup>950</sup>. La Haute Cour Constitutionnelle a statué davantage sur des considérations politiques que sur des fondements strictement juridiques tant il n'est pas rare en Afrique que la politisation de la justice soit « *dissimulée dans des notions juridiques* »<sup>951</sup>. La légitimité de l'institution est aussi alors remise en cause de fait par son incapacité à prendre des décisions sans que personne ne conteste son existence ou l'autorité de ses décisions. Ce qui n'est pas le cas avec de vives critiques émises à son encontre selon que l'on soit ou non dans l'opposition. La contestation des décisions de la Haute Cour Constitutionnelle peut cependant en partie s'expliquer par le manque de culture démocratique à Madagascar : cette démocratie naissante ne serait pas assez mature pour légitimer l'ensemble des actes de la Haute Cour Constitutionnelle. Il ne s'agit cependant pas d'occulter la politisation potentielle de la cour à un simple sentiment artificiel entretenu par des opposants politiques n'ayant qu'une faible culture démocratique. Au contraire, la politisation est bien réelle et à cela s'ajoute un facteur aggravant : une carence de culture démocratique.

Ces éléments expliquent en partie pourquoi, malgré une base textuelle et des dispositions constitutionnelles pertinentes, la Haute Cour Constitutionnelle peine encore à garantir le parfait respect de l'État de droit. Elle n'est, nonobstant une indépendance statutaire, pas hermétique à des dérives corruptrices en se laissant influencer. Cela montre bien en quoi la corruption peut devenir un fléau pour un pays en transition démocratique : Elle gangrène et s'attaque aux instruments chargés directement ou indirectement de la combattre renversant ainsi un rapport de force.

## **B : La difficile mise en place de la réforme de l'État à Madagascar saisie par le droit de l'anticorruption.**

Les différents programmes menés dans la dernière décennie avaient comme point commun la volonté de sortir Madagascar d'une situation de crise économique et de pauvreté systémique, la corruption y ayant été identifiée comme un des obstacles premiers à la réussite des réformes de l'État. C'est pourquoi le droit de l'anticorruption, outre les programmes

---

<sup>950</sup> Madagascar, Haute Cour Constitutionnelle, *Décision n° 03-HCC/D2 concernant des requêtes relatives à la situation de transition*, 23 avril 2009.

<sup>951</sup> Alioune Badara FALL, « Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics : pour une appréciation concrète de la place du juge dans les systèmes politiques en Afrique », Afrilex n°03-2003, p. 20



spécifiques déterminés dans la loi n° 2004 – 030 puis celle n° 2016 - 020 sur la lutte contre la corruption<sup>952</sup> et ses multiples décrets d'application, ont eu des effets notables dans les diverses réformes entreprises ces dernières années à Madagascar, que ce soit par la création ou la réforme des divers corps de contrôles, ou encore par l'instauration de pratiques administratives vertueuses.

### **1 : La réforme de l'État à Madagascar et la lutte corruption sous la IIIème République et la IVème République.**

L'éradication de la corruption ou du moins son cantonnement à un niveau acceptable et maîtrisé demande des structures administratives adaptées. En théorie, la réforme de l'État doit doter ce dernier des outils nécessaires à son bon fonctionnement en l'adaptant aux réalités contemporaines. Mais le phénomène corruptif se complaisant dans le désordre et l'informel, l'équation qui démontre que de bonnes institutions ainsi qu'un fonctionnement administratif et étatique efficace aboutissent à une diminution de la corruption n'a jamais paru plus véridique. L'État postcolonial a donc dû faire face à cette nécessité de se réformer, d'autant plus qu'il s'agissait d'une des conditions pour l'octroi de l'aide internationale ou pour attirer des investissements directs étrangers. Si la volonté de lutter contre la corruption n'a pas été affirmée clairement dans un premier temps pour justifier de grandes réformes de l'État à Madagascar, ces dernières portaient en leur sein, selon les institutions de Bretton Woods, les éléments propices à un recul de la corruption. L'État étant directement concerné par ces réformes, c'est le secteur public qui va le premier cristalliser la mise en place de cet État nouveau. En effet, bien que la corruption dans le secteur privé ne soit pas négligeable, il s'agit davantage d'un domaine relevant de la gouvernance d'entreprise que de politiques publiques. Il s'agit de réformer un État au mode de fonctionnement « néopatrimonial »<sup>953</sup> et dont les procédures administratives légales-rationnelles ont laissé place à une logique de chevauchement<sup>954</sup> entre des domaines publics et privés qui tendent à se confondre. Cette situation se traduit par une confusion entre la chose politique et la chose économique, l'une

---

<sup>952</sup> Madagascar, *Loi n° 2004 – 030 sur la lutte contre la corruption*, 9 sept. 2004 ; Madagascar, *Loi n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption*, 22 août 2016.

<sup>953</sup> Jean-François MÉDARD, « The Underdeveloped State in Tropical Africa: Political Clientelism or Neo-Patrimonialism? », *Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State*, Frances Printer, 1981.

<sup>954</sup> Jean COPANS, « Le débat kenyan », *Entreprises et Entrepreneurs africains*, Stephen ELLIS (dir.), Yves-A. FAURE (dir.), Karthala-Orstom, 1995, pp. 105-113.

permettant d'accéder à l'autre et inversement. Le risque serait de ne voir en l'État qu'une machinerie au service des individus le contrôlant tant derrière la « *façade institutionnelle se cachent au mieux l'État rentier et au pire l'État prédateur, kleptocrate ou malfaiteur* »<sup>955</sup>. Les liens à établir avec un fonctionnement arbitraire et opaque sont si évidents que le fonctionnement néopatrimonial est bien souvent synonyme de corruption. Face à ce constat alarmiste, les réformes du secteur public en Afrique, sous l'influence des bailleurs de fonds et de leurs plans d'ajustement structurel, sont allées dans le sens d'une diminution de la mainmise étatique sur plusieurs secteurs : le *credo* du « moins d'État », qui faisait office de recette miraculeuse face à la corruption et à la pauvreté, s'est concrétisé, avec le « consensus de Washington », par une libéralisation de l'économie accompagnée de privatisations et par une dérégulation des marchés et un parti pris idéologique en faveur d'un équilibre et d'une maîtrise budgétaire. De même, le nouveau *credo* depuis la fin des années 90 du « mieux d'État » avec la prise en compte de l'importante nécessité de l'interventionnisme étatique n'a pas rompu avec cette dynamique de rationalisation du secteur public au profit d'un secteur privé jugé bien plus compétitif. À Madagascar, cette réforme de l'État s'est amorcée sous la III<sup>ème</sup> République avec pour thématique principale trois axes bien identifiés : la privatisation des entreprises publiques, la gestion des dépenses publiques et la réforme de l'administration.

La principale difficulté rencontrée dans la mise en place des réformes de l'État à Madagascar était d'arriver à faire un état des lieux de la situation de l'administration publique afin d'orienter les réformes sur les secteurs jugés les moins performants. Il est à ce propos possible de parler de rationalisation de l'État. Le problème est qu'il n'est pas forcément évident de déterminer si une administration est défaillante. La nature non marchande de ses activités rend caduque l'analyse de sa productivité en termes de richesses produites. Comment par exemple juger de l'efficacité des secteurs éducatif ou hospitalier en ne s'en tenant qu'à une analyse leurs activités ? Si ces secteurs ne peuvent logiquement, en raison de la nature de leur mission, prétendre atteindre un équilibre budgétaire annuel, ils contribuent indirectement à moyen et à long terme à l'économie du pays et à la production des richesses en permettant l'émergence de travailleurs qualifiés et en bonne santé. L'externalité positive du secteur public est difficilement quantifiable par les indicateurs classiques et trop empiriques de l'efficacité de ce secteur. C'est pourquoi il est tout d'abord

---

<sup>955</sup> Mireille RAZAFINDRAKOTO, François ROUBAUD, « Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar », *Les fonctionnaires du Sud entre deux eaux : sacrifiés ou protégés ?*, Autrepart, Presses de Sciences Po, 2001, p. 43.

pertinent d'adopter une démarche basée sur des indicateurs subjectifs prenant en compte la perception de la qualité de l'administration par les usagers du service public. Cette approche est comparable à celle usitée pour la perception de la corruption. Les travaux de Mireille Razafindrakoto et François Roubaud<sup>956</sup> s'en rapprochent fortement et analysent le sentiment des usagers du service public à la fin des années 90. Sans entrer dans une quantification trop pointilleuse, un certain consensus se dégage à l'encontre du fonctionnement des administrations<sup>957</sup> en milieu urbain comme dans les campagnes, avec près de 70% de la population qui n'a pas ou peu confiance dans l'administration de son pays. Il est possible de faire un rapprochement avec les sondages sur la corruption<sup>958</sup> qui mettent en avant le sentiment de corruption chez les administrés à l'encontre des diverses institutions de l'État. C'est avec une relative similitude que l'institution judiciaire, les collectivités territoriales et la gendarmerie font partie du peloton de tête en termes de défiance. Il s'agit d'ailleurs des institutions les plus visées par les doléances transmises au Bureau Indépendant Anti-Corruption<sup>959</sup>. Par contre, les services de santé et d'éducation semblent jouir d'une plus grande mansuétude malgré de nombreuses plaintes de corruption concernant le secteur de l'enseignement<sup>960</sup>. Point non négligeable et assez représentatif de la piètre opinion des Malgaches sur leur secteur public, l'avis des fonctionnaires et agents de l'État rejoint celui des usagers ordinaires du service public dans ce bilan négatif.

L'efficacité du secteur public peut aussi s'apprécier en usant de critères un peu plus objectifs. Mireille Razafindrakoto et François Roubaud en prennent en compte trois : l'absentéisme, la corruption et la politisation<sup>961</sup>. Le premier, l'absentéisme, est un des critères les plus objectifs et facile à quantifier bien qu'il ne puisse à lui seul établir la défaillance d'une institution. Au mieux, il est un des indicateurs du sérieux d'une administration mais il ne peut véritablement à lui seul suffire tant l'absence du fonctionnaire ne peut être automatiquement corrélée avec une baisse de qualité du service. Tout dépend en effet du lieu l'affectation de l'agent de l'État. C'est toutefois un indicateur qui peut expliquer le sentiment de défiance des usagers à l'encontre de l'administration malgache : en 2001, près de la moitié des administrés ont été confrontés à l'absentéisme d'un agent de l'État en

---

<sup>956</sup> *Idem.*

<sup>957</sup> *Id.*, pp. 45 – 46.

<sup>958</sup> Comité pour la sauvegarde de l'intégrité, *Le sondage sur la corruption, 2005.*

<sup>959</sup> Bureau Indépendant Anti-Corruption, « Rapport annuel 2013 ».

<sup>960</sup> Il s'agit ici d'un paradoxe. L'enseignement est jugé digne de confiance par une majorité de Malgaches tout en étant, en termes de plaintes, une des institutions les plus concernées.

<sup>961</sup> Mireille RAZAFINDRAKOTO, François ROUBAUD, *Op. cit.*, pp. 46 – 49.

ne le trouvant pas à l'endroit où il avait été affecté. La difficulté d'accéder à un service public est alors manifeste et vient justifier la nécessité de réformes profondes de l'État et de ses services. En ce qui concerne le second critère, celui de la corruption, il est possible de faire un rapprochement avec celui de la politisation. Dans une conception large et moderne de l'infraction de corruption, la politisation d'une institution est en effet assimilable à de la corruption tant les pratiques s'y rapprochent du clientélisme, du népotisme, de l'abus de fonction, de la prise d'avantage injustifié, du trafic d'influence ou encore du favoritisme dans les marchés publics. Et concernant ce critère, que soient considérées la perception de la corruption par les citoyens malgaches ou bien les statistiques du Bureau Indépendant Anti-Corruption en matière de plaintes transmises, il ne fait nul doute que le phénomène corruptif s'est enraciné dans la pratique administrative. Déjà en 1996, la corruption était considérée comme un des principaux obstacles au développement du pays<sup>962</sup> et les années suivantes n'ont fait que confirmer ce constat<sup>963</sup>. Cependant, bien que la corruption généralisée soit considérée comme une caractéristique des États en développement, Madagascar ne semble pas rentrer parfaitement dans ce moule globalisateur puisqu'une baisse de la corruption bureaucratique en dehors des périodes de crises politiques<sup>964</sup> a été observée. La perception des usagers ne correspondrait donc pas complètement à la réalité.

C'est à partir de cette situation institutionnelle et administrative de l'État malgache que la réforme de l'État s'est effectuée. Il est possible de distinguer deux vagues différentes de réformes de l'État à Madagascar : une de première génération et l'autre de seconde. Les réformes de première génération avaient pour premier objectif le rééquilibrage budgétaire de l'État et la réduction de ses domaines d'intervention. Les solutions préconisées pour y arriver ont été de plusieurs ordres. Il y a eu la privatisation d'entreprises publiques avec plusieurs secteurs d'activité dépendant directement de l'État malgache qui sont passés à une gestion dépendant du secteur privé<sup>965</sup>. Il y a eu un gel brut des embauches dans le secteur public et un non renouvellement des départs à la retraite. Tout comme la mise en application

---

<sup>962</sup> Mireille RAZAFINDRAKOTO, François ROUBAUD, « Ce qu'attendent les Tananariviens de la réforme de l'État et de l'économie », *Politique africaine*, 61, Karthala, 1996, pp. 54-72.

<sup>963</sup> Casals & Associates, *Evaluation de la lutte contre la corruption à Madagascar, Rapport final – Résultat d'analyse – Enquêtes nationales sur la corruption*, 1996.

<sup>964</sup> Mireille RAZAFINDRAKOTO, François ROUBAUD, Jean-Michel WACHSBERGER, « Institution, gouvernance et croissance de long terme à Madagascar : l'énigme et le paradoxe », document de travail DIAL DT/2013/13, 2013, p. 14. [[http://www.madagascar-tribune.com/IMG/pdf/Institutions\\_Gouvernance\\_et\\_Croissance\\_-\\_le\\_paradoxe\\_malgache\\_-\\_Resume\\_executif\\_35\\_pages\\_-\\_11\\_avril\\_2013.pdf](http://www.madagascar-tribune.com/IMG/pdf/Institutions_Gouvernance_et_Croissance_-_le_paradoxe_malgache_-_Resume_executif_35_pages_-_11_avril_2013.pdf)]

<sup>965</sup> SEFAFI, « Services publics et privatisation », *sefafi.mg*, 19 août 2005. [<http://sefafi.mg/fr/posts/services-publics-et-privatisation>]

d'une politique salariale fort restrictive accompagnée d'une réduction des dépenses de fonctionnement de l'administration. Force est de reconnaître que ces recommandations, sous lesquelles transparait un chantage à l'aide internationale, ont été plutôt bien respectées à Madagascar. Entre 1973 et 1996, la masse salariale en fonction du PIB de l'État malgache a été réduite de moitié<sup>966</sup>. De même, l'effectif total de la fonction publique a connu une baisse de 30% entre 1980 et cette même année 1996.

La seconde vague de réformes - dite de seconde génération - à partir de la fin des années 90, correspond à la prise en compte de la qualité du service public. Si la rationalisation de l'État n'est pas remise en cause, ce dernier doit désormais être efficace : de moins d'État doit accoucher un mieux d'État. Si cela peut relever de la gageure - et ce d'autant plus que les réformes de première génération n'ont eu qu'un effet limité sur la corruption dans le pays - la notion d'efficacité des services publics et de l'administration est mise en avant. À Madagascar, cette vague de réformes s'est alors traduite par la prise en compte de l'usager au travers des consultations et le développement d'une meilleure information pour impliquer le citoyen dans les ajustements futurs et ainsi réduire l'éloignement relatif entre usager et fonctionnaire tout en améliorant la compréhension du système administratif. Cette réforme s'est ensuite traduite par la prise en compte des agents de l'État avec une refonte du statut des fonctionnaires et une contractualisation progressive de certains postes, ce qui a marqué aussi la fin de la politique du gel des embauches et permis de préconiser<sup>967</sup> un accroissement ciblé de la fonction publique sur des secteurs prioritaires. Cela devant toutefois s'effectuer dans les mêmes conditions d'équilibre budgétaire et de rationalisation de l'État.

Au final, la réforme de l'État entreprise à Madagascar sous l'impulsion des institutions de Bretton Woods peut être considérée comme déséquilibrée tant elle fait la part belle à certains secteurs au détriment des autres. La réforme de l'État n'y est que parcellaire, ce qui s'explique très bien par le catéchisme du tout économique qui en fait avant toute chose l'outil du développement économique du pays. C'est pourquoi plusieurs aspects classiques

---

<sup>966</sup> Mireille RAZAFINDRAKOTO, François ROUBAUD, « Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar », *Les fonctionnaires du Sud entre deux eaux : sacrifiés ou protégés ?*, Autrepart, Presses de Sciences Po, 2001, p. 49 : « De 1973 à 1996, le poids de la masse salariale relativement au PIB a été divisé par deux en passant de 6,6 % à 3,1 %. Parallèlement, les dépenses de l'État en biens et services se montaient à 9 % du PIB en 1973. Elles ne représentaient plus que 4,4 % en 1996. Toutefois, la question du déficit public reste entière du fait de la dégradation de la performance fiscale et de l'augmentation des intérêts de la dette, qui passent de 0,2 % à près de 5 % au cours de la même période. »

<sup>967</sup> *Idem.*

de la réforme de l'État comme la réforme de l'institution judiciaire ou encore des marchés publics sont occultés, ou du moins relégués à un rang secondaire. La prise en compte de la lutte contre la corruption dans cette dynamique, quant à elle, n'est que récente même si certaines réformes ont pu avoir un impact sur elle. Il a fallu constater concrètement quel frein à des investissements directs étrangers une corruption élevée pouvait constituer pour voir sa lutte effective devenir une conditionnalité d'octroi de l'aide internationale au développement<sup>968</sup> au début des années 2000.

## **2 : L'impact de la réforme de l'État et de son administration publique sur la lutte contre la corruption.**

Les politiques de réformes de l'État entreprises à Madagascar ont eu plusieurs conséquences et répercussions en lien direct, non pas avec une mauvaise application des théories défendues par les bailleurs de fond, mais au contraire avec son trop bon respect. Pour comprendre certaines conséquences négatives, notamment en matière de corruption, il faut s'intéresser à la volonté et à l'idéologie sous-jacentes de cette réforme de l'État. Le but des institutions de Bretton Woods était, d'une certaine façon, de créer une économie mondialisée favorisant le développement des pays via des politiques d'ouverture des marchés nationaux et de libéralisation/privatisation d'un secteur public considéré comme un poids. Leur rhétorique étant que le secteur public en Afrique est la source principale du sous-développement et que sa mauvaise gouvernance explique certains comportements corruptifs. Le développement du secteur privé permettrait, en revanche, une régulation du marché libre et équitable. La question est pourtant de savoir qui contrôle ce marché : la main invisible chère à de nombreux économistes ? Ou bien des rapports de force, d'argent et de pouvoir ? À qui profite l'affaiblissement continu des pouvoirs publics malgaches ? Certainement pas à l'État malgache ni à l'intérêt général au regard des conséquences de ces politiques.

La première conséquence des réformes de l'État à Madagascar, notamment celles de première génération, a été une baisse en pourcentage du nombre de fonctionnaires et agents de l'État par rapport à la population. L'effectif de la fonction publique s'élevait selon les sources du ministère de la Fonction publique à 100000 agents en 1980, 115000 agents en

---

<sup>968</sup> Mouhamadou MADANA KANE, Virginie LINDER, « La prise en compte de la corruption dans les financements de la Banque Mondiale : aspects juridiques », *La corruption et le droit international*, Daniel DORMOY (dir.), Bruylant, 2010, pp. 49 – 50

1996 et à 119000 agents en 2009, ce qui, compte tenu de la croissance démographique moyenne de la Grande île de 3% par an, revient à une baisse relative des effectifs entre 1980 et 1996 estimée à 30%. L'objectif étant de réduire les dépenses de l'État. Ce fut sur ce point un succès avec une baisse de moitié de la masse salariale par rapport au PIB du pays. Cependant, cette baisse drastique des effectifs de la fonction publique n'est pas sans déboucher sur des conséquences bien plus fâcheuses. Afin de tordre le coup à une idée reçue, il est tout d'abord inexact de parler pour le continent noir d'un sureffectif de la fonction publique. C'est même le contraire qui ressort des études menées par l'« Observatoire des fonctions publiques africaines » où le constat d'un sous-effectif apparaît pertinent. Par rapport à sa population, la taille de l'administration africaine est la plus réduite au monde<sup>969</sup>. À titre de comparaison avec la France, le pourcentage d'agents de l'État par rapport à la population active est de 3% à Madagascar contre 24% pour la France. De même par rapport à la population totale, l'effectif de la fonction publique était pour l'année 1996 de 0.8% à Madagascar contre 7% en France. À la lumière de ces chiffres, il apparaît que le gel des embauches dans la fonction publique malgache va avoir un impact d'autant plus important que ses effectifs sont originellement peu élevés. Ce sous-effectif renforcé par les politiques publiques de réforme de l'État semble être une des causes de la baisse de qualité du service public malgache et cela pour plusieurs raisons. Tout d'abord, même si les réformes de l'État de seconde génération prennent en compte l'efficacité des services publics, il est difficile, sinon chimérique, d'obtenir des résultats globalement positifs lorsqu'il existe des carences structurelles en terme d'effectif. Certes, la productivité du fonctionnaire considéré individuellement peut être améliorée et aboutir à une meilleure efficacité relative du service. Mais à un niveau global, le sous-effectif chronique dépasse largement l'influence de l'amélioration individuelle de la productivité et la qualité du service public ne peut que s'en faire sentir. C'est d'ailleurs le constat partagé par la population malgache<sup>970</sup> qui ne peut qu'être confrontée à une pénurie administrative.

---

<sup>969</sup> Voir Salvatore SCHIAVO-CAMPO, *An International Statistical Survey of Government Employment and Wages*, World Bank Group, Policy research working, 1997.

<sup>970</sup> Mireille RAZAFINDRAKOTO, François ROUBAUD, « Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar », *Les fonctionnaires du Sud entre deux eaux : sacrifiés ou protégés ?*, Autrepart, Presses de Sciences Po, 2001, p. 52 : « L'aveuglement des fonctionnaires internationaux ne semble d'ailleurs pas être partagé par la population malgache. En effet, à peine un tiers des habitants de la capitale adhère à l'idée selon laquelle le nombre de fonctionnaires est trop élevé dans le pays. Près de 20 % affirment même qu'ils sont trop peu nombreux. Les chefs d'entreprise, peu susceptibles de mansuétude à l'égard de l'administration, sont encore plus nombreux à se plaindre des sous-effectifs: un opérateur sur trois réclame plus de fonctionnaires. Ces résultats sont d'autant plus significatifs que le credo libéral est largement martelé par les médias et qu'en

Cette politique de gel des embauches dans la fonction publique peut ensuite porter préjudice au sursaut productif en étant responsable d'un vieillissement important des fonctionnaires. L'âge moyen dans la fonction publique malgache a connu une progression au fur et à mesure que la réforme de l'État était entreprise : l'âge moyen qui était de 35 ans en Afrique en 1999, était de 44 ans à Madagascar. Les réformes de seconde génération n'ont logiquement pas modifié cette dynamique et en 2009, la moyenne était portée à 47 ans. Outre l'âge qui peut, dans certains cas et sur certains postes, être facteur d'une moins bonne qualité des services publics, le risque est réel d'une fonction publique coupée des aspirations d'usagers en majorité jeunes<sup>971</sup> au regard de la pyramide des âges de la Grande île et de l'âge médian de la population (entre 17 et 18 ans). Ce vieillissement va aussi avoir des conséquences sur les finances de l'État car compte tenu des divers avantages liés à l'avancement et à l'ancienneté, un fonctionnaire en fin de carrière va coûter bien plus cher qu'un autre en début de carrière qui serait potentiellement plus productif. C'est un véritable cercle vicieux : le vieillissement va entraîner un gel de plus en plus drastique des recrutements pour gérer la masse salariale et atteindre un équilibre budgétaire et ce gel va lui-même entraîner l'accélération du vieillissement de la fonction publique.

Enfin, ce sous-effectif de la fonction publique entretenu par une raréfaction des recrutements est de nature à encourager le recours à des mécanismes corruptifs et notamment clientélistes. En effet, malgré une baisse constante, dans un premier temps, des salaires compensée récemment par une politique d'augmentation salariale, la fonction publique ne manque pas d'attrait dans un pays caractérisé par sa pauvreté et son sous-développement. L'accès à ces postes privilégiés dans le contexte malgache est donc l'objet d'une convoitise et d'une compétition féroce. L'octroi d'un poste dans la fonction publique malgache est devenu un parfait moyen d'entretenir une clientèle politique ou d'assurer un moyen de subsistance à son clan. La raréfaction des postes en rend le contrôle du processus de recrutement d'autant plus stratégique. Au regard de ces éléments, il est certes scandaleux mais non moins compréhensible de constater qu'entre les années 1970 et les années 2000, le concours qui constituait le moyen d'intégrer la fonction publique pour près de la moitié des postes n'en représente plus que 30%. Les travaux de Mireille Razafindrakoto et François

---

*tant qu'usagers des services publics, ils sont aussi les principales victimes de la mauvaise organisation de l'administration»*

<sup>971</sup> Philippe ANTOINE, Mireille RAZAFINDRAKOTO, François ROUBAUD, « Contraints de rester jeune? Évolution de l'insertion dans trois capitales africaines: Dakar, Yaoundé, Antananarivo », *Les jeunes, hantise de l'espace public dans les sociétés du Sud ?*, Autrepap, 2001, pp. 17-36



Roubaud montrent même que « *la mobilisation des relations personnelles est devenue le principal canal de recrutement en passant de 20 % pour les plus de 45 ans à 75 % chez les jeunes de moins de 25 ans* »<sup>972</sup>. Il est même possible dans ces cas-là de parler de politisation de la fonction publique et de l'administration. Dans un tel contexte, il n'est pas surprenant de constater une baisse de la qualité du service tant l'intérêt particulier se voit substitué à l'intérêt général. La corruption trouve là un terreau fertile à son développement.

La deuxième conséquence des réformes de l'État à Madagascar se rapporte directement à la politique d'équilibre budgétaire et plus spécifiquement à la baisse des salaires dans la fonction publique notamment durant les réformes de première génération. Bien que n'étant pas explicitement sollicitée par les bailleurs de fonds, la baisse des salaires est un des moyens les plus efficaces pour rationaliser le budget de l'État et atteindre un équilibre budgétaire. Les travaux de Mireille Razafindrakoto et François Roubaud susmentionnés montrent encore une fois qu'« *entre 1978 et 1996, le salaire moyen des agents de l'État a baissé de 74 % en termes réels. Malgré une inversion de tendance depuis cette date, les salaires publics restent en 2000 inférieurs de 46 % à leur niveau en 1978* »<sup>973</sup>. Pire encore pour l'année 1995, c'est-à-dire lorsque les politiques de première génération commençaient réellement à avoir des répercussions, 78% des fonctionnaires n'occupant pas un poste de cadre supérieur vivaient sous le seuil de pauvreté. Cette paupérisation de la fonction publique a pu avoir des conséquences directes sur la qualité des services publics et la performance de l'administration. Le fonctionnaire sous payé peut en effet avoir tendance à se désinvestir au quotidien, le salaire étant une source de motivation importante. La baisse des salaires peut de plus contraindre les agents publics parmi les plus pauvres à recourir à la pluriactivité pour s'assurer un niveau de vie décent. S'il n'existe pas d'enquête suffisamment poussée prouvant l'impact de la pluriactivité sur l'efficacité de l'administration ni sur la corrélation entre baisse des salaires et pluriactivité, il est possible de constater que depuis 1995 et la reprise d'une timide croissance des salaires, la pluriactivité a baissé de cinq points. L'autre conséquence de cette baisse des salaires est le développement d'une petite corruption qu'il est possible de qualifier de corruption « d'usage », la tentation pouvant être forte, plus particulièrement pour les agents en contact direct avec les usagers d'arrondir les fins de mois en opérant un racket des usagers du service public. C'est par exemple l'agent de police qui

---

<sup>972</sup> Mireille RAZAFINDRAKOTO, François ROUBAUD, « Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar », *Les fonctionnaires du Sud entre deux eaux : sacrifiés ou protégés ?*, Autrepart, Presses de Sciences Po, 2001, p. 49.

<sup>973</sup> *Idem*, p. 53.

va faire preuve de zèle et obtenir un « arrangement » contre quelques milliers d'Ariary ou bien l'agent des domaines qui proposera contre rémunération de traiter prioritairement tel ou tel dossier. La baisse des salaires ne pourra jamais justifier l'usage de la corruption mais elle permettra de mieux comprendre et appréhender le développement de certains comportements corruptifs. C'est en substance ce qui ressort des multiples enquêtes et entretiens menés auprès des agents du Bureau Anti-corruption. Certains allant même jusqu'à faire preuve de mansuétude face à cette corruption qu'ils jugent comme étant de survie<sup>974</sup>. Il n'en demeure pas moins qu'une contradiction se dessine entre les politiques de réforme de l'État préconisées par les bailleurs de fonds et la nécessité de la lutte contre la corruption bien que cette dernière soit devenue depuis les années 2000 un des critères d'attribution de l'aide internationale.

Enfin, le troisième axe des réformes de l'État entreprises à Madagascar sous la III<sup>ème</sup> République et à moindre mesure sous la IV<sup>ème</sup> était la réduction du poids de l'État et tout particulièrement de ses domaines d'intervention notamment dans la sphère économique. Pour ce faire, des politiques de libéralisation économique et de privatisation d'entreprises publiques ont été encouragées. Il s'est agi, dans la plupart des cas, de recourir à des intermédiaires privés en leur déléguant une part des fonctions de l'État. La baisse de la corruption figurait parmi les conséquences espérées favorisant un regain de productivité ou le développement de la croissance. L'idée était que la gestion de certains secteurs économiques par les pouvoirs publics n'était pas judicieuse en raison de leurs comportements clientélistes, népotiques, bref, corrompus. La privatisation devait permettre une meilleure gestion « *parce que les méthodes comptables du secteur privé et la logique de rentabilité qui l'animent constituent en elles-mêmes des fortes motivations [...] à mettre ne place des stratégies internes de lutte contre la corruption et les détournements* »<sup>975</sup>. Cependant, il ne faudrait pas négliger que le phénomène de privatisation qu'a connu Madagascar comme de nombreux pays depuis les années 80, ne s'est pas traduit, du moins dans la Grande île, par une croissance économique durable. Les causes structurelles du sous-développement sont nombreuses<sup>976</sup> et n'ont pas été contrecarrées par cette réforme de l'État. Il n'est même pas impossible de penser qu'elle les a renforcées, la privatisation ayant pu

---

<sup>974</sup> Entretiens menés auprès de la branche territoriale du Bureau indépendant anti-corruption de Tamatave en juin 2009. Les agents interviewés ont tous souhaité que leur anonymat soit respecté.

<sup>975</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Combattre la corruption : enjeux et perspectives*, Khartala, 2002, p. 75.

<sup>976</sup> Mireille RAZAFINDRAKOTO, François ROUBAUD, Jean-Michel WACHSBERGER, « Institution, gouvernance et croissance de long terme à Madagascar : l'énigme et le paradoxe », document de travail DIAL DT/2013/13, 2013.

dans une certaine mesure venir aggraver la situation existante en étant une des causes de la réduction du niveau des services publics. Sans oublier qu'en matière de réduction de la corruption, il n'est pas évident de percevoir les avantages escomptés. La privatisation et la corruption sont en effet peu dissociables tant le lien est communément affirmé entre ces deux notions<sup>977</sup> et la présence de la corruption dans le secteur privé avéré. Le phénomène de privatisation en Afrique a été une opportunité de démanteler une partie des économies nationales et de se les approprier à des fins privés. Le manque de contrôle lors de ces opérations a été une bénédiction pour les multiples corrupteurs et la privatisation s'est apparentée à un gigantesque mouvement de détournement et de création de monopoles privés<sup>978</sup>. Les effets pervers de l'application des principes de l'économie de marché sont nombreux et n'en font pas une panacée. Peter Eigen<sup>979</sup>, le confirme en affirmant que « *c'est méconnaître le risque de corruption que comporte le processus de transition, que de croire que la libéralisation et la privatisation de l'économie, à elles-seules, permettent de réduire la corruption* »<sup>980</sup>.

Il est, *in fine*, possible de conclure que l'échec de la réforme en termes de résultat n'est pas seulement dû à des politiques de réforme de l'État peu adaptées aux réalités malgaches mais aussi à un manque de volonté politique suffisant. Si le concept d'État néopatrimonial dans sa conception malgache s'oppose aux velléités réformatrices de la population, il arrive à s'accommoder de la libéralisation économique puisqu'accéder au pouvoir signifie bien souvent accéder à la rente économique, qu'elle soit publique ou privée important peu.

## **Paragraphe 2 : Les transitions démocratique et constitutionnelle malgaches au défi des mécanismes corruptifs.**

S'il n'est plus à prouver que la corruption puisse coexister avec un fonctionnement démocratique, la dynamique de démocratisation qu'a connue le continent noir au sortir de la décolonisation laissait augurer un renforcement de l'éthique et de la vertu. Devant le triste

---

<sup>977</sup> John NELLIS, « L'espace de rencontre public-privé : privatisation et corruption », *Rapport mondial sur la corruption : la corruption et le secteur privé*, nouveau monde édition, 2009, pp. 166 – 173.

<sup>978</sup> Voir Serge ZAFIMANOVA, *Jeu de fanorona autour de la privatisation: (analyse--documents--textes en vigueur) : le désengagement de l'État des entreprises publiques : frein ou arme de développement? (le cas de Madagascar)*, ORSA PLUS, 1998.

<sup>979</sup> Ancien président de Transparency International.

<sup>980</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Op. cit.*, p. 178.

rang occupé par Madagascar dans le classement de la perception de la corruption de Transparency international, il est possible d'affirmer que cette volonté ne s'est pas traduite dans les faits. Si la transition démocratique malgache peut remonter à l'indépendance, sa réalité ne fut vraiment affirmée qu'avec l'instauration de la III<sup>ème</sup> République du président Albert Zafy. Si alors la question de la corruption n'était point prégnante, elle le deviendra au début du XXI<sup>e</sup> siècle et sera liée à la nouvelle démocratie malgache. Il est constatable que cette transition démocratique n'est pas tant une question politique qu'une question juridique avec l'invention de nouvelles formes et de nouveaux moyens de gouverner. Comme souvent en Afrique, la norme fondamentale fait alors office de pierre d'achoppement et de symbole de cette construction nouvelle. Malgré cela, le phénomène corruptif n'a dans un premier temps pas cessé de croître pour enfin se stabiliser à un niveau relativement élevé. Plusieurs explications liées au processus de démocratisation et à ses conséquences semblent pertinentes pour comprendre l'influence de la corruption sur cette dynamique. D'une part, la transition démocratique s'est accompagnée à Madagascar d'une certaine instabilité des règles constitutionnelles propices à l'enracinement du phénomène corruptif. Ensuite, cette transition démocratique s'est conduite dans un certain mimétisme avec le fonctionnement de l'ex-pays colonisateur et a pu dans certain cas devenir une expérimentation.

**A : La réforme constitutionnelle permanente : Madagascar et l'instabilité des règles constitutionnelles.**

L'avènement de la notion de Constitution moderne a été le corollaire de la construction d'un régime politique démocratique. Premièrement, la Constitution devient le statut juridique du pouvoir de la Nation souveraine. Deuxièmement, il s'agit d'un acte de volonté politique que la Nation peut réformer ou changer. Ce processus qui peut être qualifié de démocratisation ou de transition démocratique<sup>981</sup> fait suite au phénomène de décolonisation qu'a connu le continent noir au XX<sup>e</sup> siècle à partir des années 50. La Constitution est devenue un symbole de réappropriation de la souveraineté par les populations autochtones. L'exemple malgache démontre toutefois que ce ne fut pas sans de multiples tâtonnements et expérimentations. La chose constitutionnelle en fut ainsi bouleversée à de multiples reprises si bien qu'il est possible de parler d'une véritable

---

<sup>981</sup> Magloire ONDOA, « La Constitution duale », *Revue Africaine des Sciences Juridiques*, Vol. 1, 2000, p. 34.

instabilité constitutionnelle s'expliquant par des causes multiples, véritables révélateurs et apanages du constitutionnalisme africain.

### **1 : L'existence d'une instabilité constitutionnelle prouvée par l'analyse des multiples révisions constitutionnelles malgaches.**

La révision constitutionnelle est un domaine phare du constitutionnalisme africain, qui cultive un réel paradoxe entre une rigidité constitutionnelle formelle et une instabilité réelle<sup>982</sup>. L'exemple malgache ne déroge pas à ce constat et montre de manière topique les errements entre une volonté de sacralisation de la norme constitutionnelle et son dévoiement dans les faits. L'oscillation entre rigidité et souplesse constitutionnelle est fort représentative de ces fluctuations. Peut-on cependant qualifier de souple la Constitution à Madagascar? Sa forme écrite ainsi que la présence depuis la Constitution de la Première République de procédures spécifiques de révision font pencher la balance vers l'établissement d'un caractère rigide de la Constitution, c'est-à-dire que le pouvoir constituant dérivé est conditionné et relatif, ce qui assure en théorie à la norme fondamentale<sup>983</sup> une certaine immutabilité. Cela se justifie d'ailleurs parfaitement avec la fonction de la norme suprême qui peut se définir comme étant « *l'instrument de la transparence du pouvoir, le point d'ancrage fixe, public et stable de la vie politique et juridique d'un pays* »<sup>984</sup>. Toutefois, la relative facilité avec laquelle la chose constitutionnelle fait l'objet de multiples révisions tend à rendre les classifications classiques entre Constitution rigide et Constitution souple assez peu opératoires concernant le cas africain<sup>985</sup>. Le cas malgache est le révélateur de l'apparition de Constitutions écrites souples qui seraient une spécificité africaine, héritage d'un patrimoine constitutionnel<sup>986</sup>. Et ce d'autant plus qu'il existe certaines spécificités malgaches qui font une place considérable aux usages ou à la coutume aboutissant à une sorte de fusion entre le droit positif et les coutumes ce qui génère une application spécifique dans certaines régions reculées de Madagascar<sup>987</sup>. Ces pratiques bien que non reconnues par

---

<sup>982</sup> Jean-Louis ATANGANA-AMOUGOU, « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », *Politeia*, n° 7, 2007, p. 586.

<sup>983</sup> Georges BURDEAU, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 14<sup>ème</sup> éd., Paris, LGDJ, 1969, p. 75.

<sup>984</sup> Dominique ROUSSEAU, « Une résurrection : la notion de constitution », *RDP*, n°1, 1990, p.6.

<sup>985</sup> Jean-Louis ATANGANA-AMOUGOU, *Op. cit.*, p. 589.

<sup>986</sup> Voir, Dominique ROUSSEAU, « La notion de patrimoine constitutionnel européen », *Mélanges Philippe Ardant, Droit et politique à la croisée des cultures*, LGDJ, 1999, pp. 27-46.

<sup>987</sup> Voara RHEAL RAZAFINDRAMBININA, *L'instabilité constitutionnelle sous la Troisième République à Madagascar : processus et perspectives*, Mémoire, Université de Toulouse 1, 2008, p. 12.

l'État restent cependant tolérées. Aux règles coutumières se sont en grande majorité substituées des règles écrites, héritage du système juridique de l'ex-État colonisateur. Pour cette raison, Madagascar demeure dans une conception romano-germanique du droit fondée sur la prééminence de l'écrit et ne s'inscrit pas dans un système anglo-saxon ou de « *common law* » où la jurisprudence est une source essentielle du droit privé.

Malgré une sacralisation du texte constitutionnel<sup>988</sup> qui a vocation à structurer une société malgache en apparence divisée entre de multiples ethnies et héritière de décennies de colonisation, la possibilité de sa révision s'inscrit dans des logiques d'adaptabilité et de confrontation au réel. La norme fondamentale se doit d'évoluer en même temps que les aspirations de la nation. Cette rentrée du constitutionnalisme africain dans le modernisme contemporain est associée à la dynamique de transition démocratique et à la volonté de doter l'État des structures les mieux adaptées à son fonctionnement. Le choix de Madagascar comme de la grande majorité des États africains d'opter pour une Constitution écrite est un choix en faveur d'une rigidité constitutionnelle. Cela est prouvé par la stricte différenciation à la fois en termes de valeur que de procédures d'adoption entre la loi constitutionnelle et la loi ordinaire. La présence de procédures complexes de révision milite aussi dans ce sens. Néanmoins, l'exemple malgache prouve que rigidité constitutionnelle n'est pas forcément le corollaire de stabilité constitutionnelle. En effet, la pratique « *révèle une institutionnalisation de la crise constitutionnelle, une instabilité chronique de la Constitution en Afrique caractérisée par des révisions beaucoup trop faciles susceptibles de créer une insécurité juridique* »<sup>989</sup>. De plus, la révision n'est pas le seul outil révélateur de la stabilité constitutionnelle. Le pouvoir constituant dérivé laisse, en effet, parfois, sa place au pouvoir constituant originaire et donc à la création d'une nouvelle - du moins dans sa dénomination - Constitution.

Il est possible de soutenir la thèse d'une instabilité constitutionnelle dans la Grande île en croisant deux éléments objectifs. Le premier se rapporte à la fréquence de la révision constitutionnelle ou de la création constitutionnelle démontrant la faible stabilité de la Constitution à Madagascar. Le second concerne plus particulièrement le contenu des révisions. Une fréquence importante du recours à la procédure de révision n'implique pas

---

<sup>988</sup> Maurice AHANHANZO-GLELE, « La Constitution ou loi fondamentale », *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, NEA, 1982, p.31.

<sup>989</sup> Jean-Louis ATANGANA-AMOUGOU, *Op. cit.*, p. 597.

obligatoirement la création d'une instabilité constitutionnelle dans la mesure où les rapports de force et les structures étatiques instituées ne subissent pas de modifications substantielles.

La fréquence des changements et modifications constitutionnels est facile à quantifier en se référant à l'histoire politique et juridique de la Grande île<sup>990</sup>. La première Constitution de la République malgache a été proclamée par la Loi Constitutionnelle n°1 du 14 octobre 1958 à l'issue du référendum de septembre 1958 qui transformait l'ancien T.O.M. de Madagascar en « État autonome » dans le cadre de la toute nouvelle Communauté. Confirmant cette volonté populaire, l'Assemblée législative malgache en place, faisant office de véritable Assemblée constituante, vota la Loi constitutionnelle n°2 qui deviendra véritablement la Constitution de cette Première République en 1960. Cette même Assemblée élit Philibert Tsiranana comme président de la République en mai 1959 pour un premier septennat. La Constitution est ensuite révisée à nouveau en 1962.

Il faudra attendre 12 ans, pour voir en 1972 - suite à une contestation grandissante - Madagascar entrer dans une première période de transition après la démission de Philibert Tsiranana. La transition est instituée par un référendum à l'origine de la Loi constitutionnelle provisoire du 7 novembre 1972 qui se substitue à la Constitution de 1959. Gabriel Ramanantsoa, désigné dirigeant du régime militaire transitoire à la suite de ce référendum, s'appuya sur un gouvernement d'union nationale jusqu'en 1975 et la remise des pleins pouvoirs à Richard Ratsimandrava. Ce dernier étant assassiné une semaine après son accession aux responsabilités, le pouvoir fut exercé par un Comité National de Direction militaire présidé par le Général Andriamahazo. Ce comité élit alors Didier Ratsiraka comme chef de l'État. Une des premières mesures de Didier Ratsiraka fut de remplacer le Comité National de Direction militaire par un Conseil Suprême de la Révolution.

Le 21 décembre 1975, les Malgaches approuvent par vote référendaire<sup>991</sup> la Charte de la Révolution Socialiste et la nouvelle Constitution instituant la IIème République dite République Démocratique de Madagascar, avec Didier Ratsiraka comme président. Cette période est marquée par une certaine stabilité constitutionnelle jusqu'au 29 décembre 1989 où intervient une première révision suivie d'une autre le 21 novembre 1991.

---

<sup>990</sup> Voir Didier GALIBERT, *Les gens de pouvoir à Madagascar – État postcolonial, légitimités et territoire (1956-2002)*, Karthala – CRESOI, 2009.

<sup>991</sup> En répondant par un seul « oui » ou « non » à trois questions différentes : approbation de la Charte de la Révolution ; adoption de la nouvelle constitution créant le RDM ; et élection à la présidence de cette république, pour un mandat de sept ans reconductible indéfiniment, du CSR (Conseiller suprême de la révolution) D.RATSIRAKA, candidat unique.

La fin de la période « socialisante » de l'histoire politique malgache est marquée par des grèves générales et des troubles politiques qui éclatent courant 1991 avec comme revendications la démission de l'amiral Didier Ratsiraka et le changement de la Constitution. Didier Ratsiraka accepta la création d'un Gouvernement d'union nationale de transition avec l'installation d'Albert Zafy, le 23 novembre 1991, à la présidence de la Haute Autorité de l'État. Cette période peut être véritablement considérée comme celle de la mise en place de la transition démocratique malgache avec le passage d'un État aux revendications socialisantes et marxistes à une démocratie représentative classique.

Suite à un référendum, la III<sup>ème</sup> République est promulguée avec l'instauration d'une nouvelle Constitution, le 18 septembre 1992. Le 10 février 1993, Albert Zafy en est élu le premier président. Cette période de la III<sup>ème</sup> République malgache va être marquée, au contraire des précédentes Constitutions, par l'utilisation de procédures de révision constitutionnelle. Précédemment, quand la Constitution s'effaçait suite à des crises politiques, c'est de manière extraconstitutionnelle que lui était substitué un nouvel ordre constitutionnel ; désormais, le changement respectera la légalité constitutionnelle comme avec les trois révisions majeures de 1995, 1998 et 2007. Preuve de ce nouveau fonctionnement, la grande crise de 2002 qui a conduit Marc Ravalomanana aux responsabilités, bien que sur fond de contestation électorale, n'a pas entraîné comme naguère la création d'une nouvelle Constitution.

La crise politique de 2009 sera cependant fatale à cette III<sup>ème</sup> République. Des troubles massifs dans la capitale provoquèrent la démission de Marc Ravalomanana et l'accès au pouvoir dans des circonstances « extraconstitutionnelles »<sup>992</sup> de Andry Rajoelina, qui prit alors la tête de la Haute Autorité de Transition censée doter Madagascar d'une nouvelle Constitution. Ce fut chose faite avec le référendum instituant la IV<sup>ème</sup> République malgache le 11 décembre 2010. Il a fallu toutefois attendre le 20 décembre 2013 et l'élection de Hery Rajaonarimampianina à la présidence de la République pour voir cette nouvelle Constitution pleinement appliquée en dehors de ses dispositions transitoires.

Cet historique synthétique de la jeune République malgache met en évidence des périodes plus ou moins longues d'exercice de l'ordre constitutionnel entrecoupées de périodes de transition qu'il est possible de qualifier d'extraconstitutionnelles dans la mesure

---

<sup>992</sup> Madagascar, Haute Cour Constitutionnelle, *Décision n° 03-HCC/D2 concernant des requêtes relatives à la situation de transition*, 23 avril 2009.



où leur mise en place ne dépendait pas de la Constitution précédente. Si l'on compte les diverses révisions de la III<sup>ème</sup> République, c'est bien dix régimes différents qui se sont succédés depuis 1960. C'est-à-dire un bouleversement politique, institutionnel et constitutionnel tous les cinq ans et demi en moyenne.

La seule fréquence des troubles politiques dans la Grande île et des renversements de régimes associés à une inflation de la production constitutionnelle ne sauraient venir définir une véritable instabilité constitutionnelle. Le contenu de la norme suprême doit aussi suffisamment être modifié pour que la stabilité puisse être remise en cause. L'exemple malgache montre de manière classique qu'un changement de République implique souvent une réorganisation institutionnelle et un nouvel équilibre des pouvoirs, mais aussi qu'une simple révision n'en a parfois pas moins d'impact. La révision constitutionnelle est alors détournée de sa fonction première et tend à constituer une « fraude à la Constitution »<sup>993</sup> car elle en trahit l'esprit<sup>994</sup>. Parce que les périodes de transition sont par nature provisoires et qu'elles ne sauraient constituer un socle solide dans une optique constitutionnaliste, seule l'étude du contenu des différentes constitutions des Républiques malgaches et leurs révisions apparaissent pertinentes, la période de transition n'étant en quelque sorte que la matrice du nouvel ordre constitutionnel.

Les constituants à l'origine de la Première République malgache n'ont pas fait preuve d'une grande originalité et ont décalqué - comme la majorité des nouveaux États indépendants africains - la Constitution malgache sur le modèle constitutionnel de la jeune V<sup>ème</sup> République française. Le système s'organisait autour d'un bicamérisme et d'un président de la République chef du gouvernement élu par un collège d'électeurs<sup>995</sup>. Cet exécutif monocéphale pouvait, en outre, après des procédures diverses, devenir responsable devant l'Assemblée nationale<sup>996</sup> en contrepartie de la menace d'une dissolution émanant du président de la République après avis conforme du Sénat<sup>997</sup>. Ce modèle s'apparente à ce que les constitutionnalistes définissent comme un parlementarisme rationalisé. L'équilibre des pouvoirs a été par la suite modifié avec la révision constitutionnelle de 1962 qui prévoyait

---

<sup>993</sup> Voir Georges LIET-VEAUX, « La fraude à la constitution : essai d'une analyse juridique des révolutions communautaires récentes : Italie, Allemagne, France », *RDP*, 1943, pp. 116-150.

<sup>994</sup> Sény Mahamadou OUEDRAOGO, *La lutte contre la fraude à la constitution en Afrique noire francophone*, Université Montesquieu – Bordeaux IV, 2011, p. 17.

<sup>995</sup> Madagascar, *Constitution de la Première République*, 29 avril 1959, art. 8.

<sup>996</sup> *Idem*, art. 45.

<sup>997</sup> *Id.*, art. 15 : « Le Président de la République peut décider en Conseil des ministres la dissolution de l'Assemblée nationale, après avis conforme du Sénat pris à la majorité absolue des membres le composant et consultation du président de l'Assemblée nationale ».

l'élection du président de la République au suffrage universel direct, lui conférant ainsi une légitimité populaire absente jusqu'alors. Associé à une domination sur la scène politique du seul parti présidentiel, le régime politique était alors plus proche d'un présidentielisme.

L'avènement de la II<sup>ème</sup> République malgache le 31 décembre 1975 sera un véritable chamboulement constitutionnel. À la place d'une Constitution d'idéologie libérale comparable à celle de la Première République, le constituant malgache opère un renversement idéologique en optant pour une Constitution d'inspiration marxiste à l'idéologie socialiste révolutionnaire. L'organisation de l'État s'effectuait autour d'un parti unique, l'Avant-Garde de la Révolution Malgache (AREMA), et d'un centralisme démocratique. Cependant, la rupture avec la Première République, qui pouvait au premier regard être totale, n'est que partielle. La Constitution de 1959 survit avec valeur de loi dans la mesure où ses articles n'entrent pas en contradiction avec la charte de la révolution socialiste. Plus qu'une véritable révolution, il faut plutôt voir l'introduction et l'ajout de concepts du constitutionnalisme marxiste dans un système constitutionnel libéral. Ce caractère hybride du nouvel ordre juridique malgache a pu alors faire naître une confusion certaine et une minorisation de la valeur de la Constitution pendant ces quinze années avec une application et une interprétation de la Constitution subordonnées à la Charte de la révolution socialiste. Ce système, qui remettait en cause la prédominance de la norme suprême au profit d'une charte de valeurs, peut expliquer une forme de désacralisation du contenu de la Constitution dans les Républiques futures et avoir été un terreau fertile au développement d'une inflation des révisions constitutionnelles. Les révisions qui suivirent n'ont fait qu'ajouter davantage de confusion en allant dans le sens d'une libéralisation et d'un pluralisme démocratique qui rapprochait de plus en plus la II<sup>ème</sup> République du modèle libéral.

La III<sup>ème</sup> République cristallise, à elle seule, l'instabilité constitutionnelle qu'a pu connaître Madagascar. Entre 1992 et 1995, le régime peut être qualifié d'assemblée malgré l'existence de l'élection du président de la République au suffrage universel direct<sup>998</sup>. Certes, le président possède bien la possibilité de dissoudre l'Assemblée nationale, mais les contraintes contenues dans l'article 95 de la Constitution rendent la procédure très complexe<sup>999</sup>. Le président est aussi potentiellement responsable devant l'Assemblée

---

<sup>998</sup> Madagascar, *Constitution de la III<sup>ème</sup> République*, 19 août 1992, art. 45.

<sup>999</sup> *Idem*, art. 95 : « Si au cours d'une période de dix-huit mois, deux crises ministérielles surviennent à la suite d'un vote de défiance ou vote d'une motion de censure, la dissolution de l'Assemblée nationale peut être décidée en Conseil des ministres.

nationale « *en cas de violation de la Constitution ou pour toute autre cause dûment constatée et prouvée entraînant son incapacité permanente d'exercer ses fonctions* »<sup>1000</sup>. L'investiture du Premier ministre par l'Assemblée nationale<sup>1001</sup> lui permet alors de s'assurer une certaine indépendance vis-à-vis du président de la République. Cette situation conflictuelle où le président de la République élu au suffrage universel direct (d'où une légitimité populaire) avait essentiellement un rôle honorifique comme dans la plupart des régimes parlementaires et était réduit, pour reprendre les mots du général de Gaulle, à inaugurer les chrysanthèmes, ne pouvait déboucher que sur des conflits de compétences et une révision constitutionnelle. La révision constitutionnelle de 1995 est donc venue corriger cette faille en renforçant les pouvoirs du président de la République. Désormais, ce dernier aurait le pouvoir de nommer le Premier ministre<sup>1002</sup> parmi les personnalités proposées par chaque groupe parlementaire. Il peut, en outre, mettre fin à ses fonctions pour toute cause déterminante<sup>1003</sup>. Ce faisant, le régime parlementaire se transformait en régime semi-parlementaire, avec un renforcement des pouvoirs du président.

La seconde révision constitutionnelle de la III<sup>ème</sup> République malgache, le 8 avril 1998, rompt avec les versions précédentes, Didier Ratsiraka ayant la volonté de redonner au président de la République un rôle central. Cette révision déconstruit la Constitution de 1992, met fin *de facto* au régime dit d'assemblée et restaure un présidentialisme proche de celui en vigueur sous la II<sup>ème</sup> République. Le nombre de mandats présidentiels possibles passe à trois<sup>1004</sup>. La nomination du Premier ministre ne s'effectue plus sur la base d'une liste de personnalités présentées par les groupes parlementaires et devient un choix discrétionnaire<sup>1005</sup> tout comme la possibilité, pour le président de la République de dissoudre l'Assemblée nationale<sup>1006</sup>. La procédure de destitution devient bien plus difficile à mettre en œuvre car elle ne concerne plus que les cas d'incapacité physique ou mentale<sup>1007</sup> ou la possibilité de déférer le président devant la Haute Cour de Justice en cas de manquements répétés à la Constitution<sup>1008</sup>. De plus, la détermination de la politique générale de l'État n'est

---

*La dissolution sera prononcée conformément à cette décision par décret du président de la République ».*

<sup>1000</sup> *Id.*, art. 50.

<sup>1001</sup> *Id.*, art. 90.

<sup>1002</sup> Madagascar, *Constitution de la III<sup>ème</sup> République révisée le 13 octobre 1995*, 19 août 1992, art. 53 et 90.

<sup>1003</sup> *Idem.*

<sup>1004</sup> Madagascar, *Constitution de la III<sup>ème</sup> République révisée le 8 avril 1998*, 19 août 1992, Art. 45.

<sup>1005</sup> *Idem*, art. 43.

<sup>1006</sup> *Id.*, art. 95.

<sup>1007</sup> *Id.*, art. 50 – 51.

<sup>1008</sup> *Id.*, art. 113.

plus attribuée au Premier ministre mais au président de la République<sup>1009</sup>. Enfin, l'organisation territoriale de l'État est modifiée avec la création de provinces autonomes possédant leurs propres lois statutaires<sup>1010</sup>. L'importance des bouleversements engendrés par cette révision et la réorganisation de l'équilibre des pouvoirs plaident en faveur de la reconnaissance d'un changement de régime. Cette révision de 1998 est bel et bien une IV<sup>ème</sup> République. La différence est que, pour la première fois dans l'histoire politique et constitutionnelle malgache, de tels changements n'ont pas impliqué au préalable une période transitoire extraconstitutionnelle, ce qui milite dans le sens d'une plus grande maturité du constitutionnalisme à Madagascar. La révision constitutionnelle du 27 avril 2007 ne fera qu'affirmer encore davantage cette dynamique vers un présidentielisme triomphant. Le pouvoir législatif en est le premier impacté car la Constitution révisée prévoyait une réduction des champs d'application de l'indemnité parlementaire<sup>1011</sup>, une réduction de la durée des sessions parlementaires<sup>1012</sup> ainsi que la nomination et la révocation d'un tiers des sénateurs par le président de la République<sup>1013</sup>. Le président de la République se voit quant à lui conforté dans son rôle premier avec l'obtention du pouvoir de légiférer par ordonnance sans autorisation parlementaire en cas d'urgence ou de catastrophe<sup>1014</sup>. L'organisation territoriale de l'État est encore une fois chamboulée avec l'affirmation du caractère unitaire de l'État et la suppression des provinces autonomes remplacées par des régions<sup>1015</sup>. De plus, et souhait du président de la République, les conditions d'accès à la candidature à la fonction présidentielle sont durcies<sup>1016</sup> et le caractère laïc de l'État supprimé. Sur cette dérive présidentieliste, Stéphane Bolle considère que « *la Constitution Ravalomanana s'inscrit, sans conteste, dans une inquiétante vague : à la Constitution de précaution succède la Constitution de la réaction* »<sup>1017</sup>.

Enfin, dernier symbole d'une instabilité constitutionnelle endémique, la récente Constitution de la IV<sup>ème</sup> République de Madagascar modifie une fois encore l'équilibre des pouvoirs mais cette fois-ci en faveur d'une reparablementarisation du régime. Une volonté

---

<sup>1009</sup> *Id.*, art. 54.

<sup>1010</sup> *Id.*, art. 126 – 139.

<sup>1011</sup> Madagascar, *Constitution de la III<sup>ème</sup> République révisée le 27 avril 2007*, 19 août 1992, art. 68.

<sup>1012</sup> *Idem*, art. 72.

<sup>1013</sup> *Id.*, art. 78.

<sup>1014</sup> Madagascar, HCC, 17 janvier 2008, *Décision n°06-HCC/D3 concernant l'ordonnance n°2008-001 relative aux élections des membres du Conseil régional*.

<sup>1015</sup> Madagascar, *Constitution de la III<sup>ème</sup> République révisée le 27 avril 2007*, 19 août 1992, art. 141 – 145.

<sup>1016</sup> *Idem*, art. 146.

<sup>1017</sup> Stéphane Bolle, « La Constitution Ravalomanana », *La Constitution en Afrique*, Blog, 9 oct. 2007. [<http://la-constitution-en-afrique.org/article-12941518.html>]

d'apaisement des rapports institutionnels ressort du texte fondamental dans le but de l'inscrire dans le temps en limitant les possibilités de crises politiques. Outre le démantèlement des dispositions « originales » de la Constitution Ravalomanana avec le retour en fanfare de la laïcité de l'État<sup>1018</sup>, les conditions d'accès à la magistrature suprême ont été assouplies<sup>1019</sup>. Le président de la République voit certaines de ses attributions réduites et les conditionnalités à remplir devenir plus rigides, ce qu'on peut considérer comme symbolique d'une légère « déprésidentialisation ». S'il conserve toujours la possibilité de démettre de ses fonctions le Premier ministre, cela ne sera plus le cas « *pour toutes causes déterminantes* » mais seulement en cas de faute grave ou de défaillance manifeste<sup>1020</sup>. De même, la liberté de nomination du Premier ministre qui avait prévalu précédemment s'efface au profit du candidat proposé par le parti ou groupe de parti majoritaire à l'Assemblée nationale. Si le pouvoir de dissolution du président est conservé, le délai entre deux dissolutions est augmenté de 12 à 24 mois<sup>1021</sup>. Autre point plus que symbolique, le président perd aussi la possibilité de légiférer par ordonnance en cas d'urgence et de catastrophe, cette possibilité n'étant plus couverte que par l'article 61, qui ne prévoit ce pouvoir que « *lorsque les Institutions de la République, l'indépendance de la Nation, son unité ou l'intégrité de son territoire sont menacées et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics se trouve compromis* »<sup>1022</sup>. Enfin, le contrôle sur le Sénat est réduit avec la fin du caractère discrétionnaire de la nomination d'un tiers des sénateurs qui sont désignés par « *le président de la République, pour partie, sur présentation des groupements les plus représentatifs issus des forces économiques sociales et culturelles* »<sup>1023</sup>. La possibilité pour le président de la République d'abroger la nomination pour toute cause déterminante est, de plus, supprimée. De son côté, le pouvoir législatif est renforcé avec une plus grande place laissée à la maîtrise de l'ordre du jour par l'Assemblée nationale et aussi, de manière plus pratique, par la fin de l'obligation d'assiduité qui était imposée aux parlementaires. Enfin, la Constitution de la IVème République instaure de nouveaux mécanismes dans le but non feint de limiter les diverses instabilités tant gouvernementales que partisans. Premièrement, le gouvernement, pour être mis en minorité lorsque qu'il a engagé sa responsabilité lors d'une question de confiance, doit se voir désapprouvé par deux tiers des membres composant l'Assemblée

---

<sup>1018</sup> Madagascar, *Constitution de la IVe République*, 11 déc. 2010, art. 1er.

<sup>1019</sup> *Idem*, art. 46.

<sup>1020</sup> *Id.*, art. 54.

<sup>1021</sup> *Id.*, art. 60.

<sup>1022</sup> *Id.*, art. 61.

<sup>1023</sup> *Id.*, art. 81.

nationale au lieu de la seule majorité absolue<sup>1024</sup>. Deuxièmement, la IV<sup>ème</sup> République constitutionnalise la discipline partisane, le député devenant plus un représentant de sa famille politique qu'un représentant du peuple malgache doté d'un mandat non impératif avec l'interdiction<sup>1025</sup> de changer de groupe politique sous peine de déchéance. Dans le même esprit, la déviation de la ligne de conduite du groupe parlementaire est, elle aussi, une cause de déchéance en cas de constat par la Haute Cour Constitutionnelle. Ces éléments originaux présentent cependant le risque de voir la démocratie malgache soumise aux partis politiques, la IV<sup>ème</sup> République devenant une République des partis avec un équilibre partisan des pouvoirs. Enfin et troisièmement, conscients de l'instabilité constitutionnelle chronique dans la grande île, les constituants de la IV<sup>ème</sup> République ont souhaité restreindre les possibilités de modifier ultérieurement le texte fondamental. Le chapitre concernant la révision constitutionnelle a été entièrement réécrit<sup>1026</sup>. Désormais, une révision ne pourra avoir lieu qu'en cas de nécessité impérieuse à l'initiative soit du président de la République soit des assemblées parlementaires statuant par un vote séparé à la majorité des deux tiers. La procédure s'est ensuite rigidifiée : les deux techniques d'adoption, la voie parlementaire et la voie référendaire, qui précédemment cohabitaient, sont dorénavant associées et complémentaires. Le projet de révision doit être approuvé par trois quarts des membres des assemblées parlementaires, puis soumis ensuite à un référendum obligatoire. Complexification des procédures donc, mais aussi encadrement du contenu de la révision : à l'impossibilité de modifier la forme républicaine de l'État, sont ajoutés dans le texte constitutionnel que « *le principe de l'intégrité du territoire national, le principe de la séparation des pouvoirs, le principe d'autonomie des Collectivités Territoriales Décentralisées, la durée et le nombre du mandat du Président de la République, ne peuvent faire l'objet de révision* »<sup>1027</sup>. Cette impossibilité constitutionnelle de modifier le nombre et la durée des mandats présidentiels est une réponse à une conception instrumentale du pouvoir. Le mandat présidentiel en Afrique est, en effet, un des domaines les plus sujets à révision, l'intérêt étant très souvent, dans un contexte de présidentialisme personnalisé<sup>1028</sup>, d'assurer la permanence de l'accès au pouvoir. L'avenir sera le seul juge des conséquences de cette rigidité constitutionnelle accrue car nombreux sont les exemples qui illustrent

---

<sup>1024</sup> *Id.*, art. 100.

<sup>1025</sup> *Id.*, art. 72: "Durant son mandat, le député ne peut, sous peine de déchéance, changer de groupe politique pour adhérer à un nouveau groupe, autre que celui au nom duquel il s'est fait élire.

<sup>1026</sup> *Id.*, art. 161 – 163.

<sup>1027</sup> *Id.*, Art. 163.

<sup>1028</sup> Le phénomène de personnalisation de l'État fait que certains pouvoirs contenus dans la Constitution ne sont pas tant octroyés au Président de la République, qu'à l'homme ou la femme occupant la fonction.

qu'une Constitution peut n'être qu'une barrière de papier face à la soif de pouvoir des dirigeants politiques.

Devant une telle fréquence des révisions et des changements constitutionnels ainsi que devant les modifications substantielles de la structure des Républiques malgaches, il apparaît clairement qu'une instabilité constitutionnelle est parfaitement caractérisée.

## **2 : Les facteurs systémiques d'instabilité constitutionnelle ou les difficultés du constitutionnalisme malgache.**

Toutes ces multiples modifications de la norme fondamentale sont le symptôme d'une instabilité constitutionnelle chronique qui s'est accélérée depuis la III<sup>ème</sup> République. L'instabilité est symptomatique d'une crise de la Constitution en Afrique et l'exemple malgache en est révélateur. La crise du constitutionnalisme ne s'exprime plus par un bannissement de la Constitution mais par « *la remise en chantier permanente de nouveaux textes fondamentaux* »<sup>1029</sup>. Le premier constat est que la complexité de la procédure de révision et donc son caractère plus ou moins rigide n'est en rien un obstacle à cette dynamique de révisions et à la volonté réformatrice des dirigeants. Le second constat est qu'il existe certains facteurs systémiques d'instabilité constitutionnelle qui pourraient expliquer les raisons de cette crise de la Constitution à Madagascar.

Le premier facteur de cette instabilité constitutionnelle est l'existence d'une conception instrumentale du pouvoir<sup>1030</sup> chez les dirigeants malgaches. La Constitution, loin de son but original d'organisation d'une société, est détournée pour servir d'ancre juridique à une permanence du pouvoir. André Cabanis et Michel Louis Martin considèrent, à ce propos, que l'enjeu de la réforme constitutionnelle en Afrique est fonction des stratégies de pérennisation du pouvoir<sup>1031</sup>. C'est pourquoi dans de nombreux États la question du mandat présidentiel est devenue un enjeu majeur notamment dans les régimes présidentielistes. La conception libérale et démocratique de la première version de la III<sup>ème</sup> République malgache de 1992, qui souhaitait limiter l'importance du pouvoir exécutif et introduire les

---

<sup>1029</sup> Jean-Louis ATANGANA-AMOUGOU, « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », *Politeia*, n° 7, 2007, p. 597.

<sup>1030</sup> *Idem*, p.

<sup>1031</sup> André CABANIS, Michel Louis MARTIN, « La pérennisation du chef de l'État : l'enjeu actuel pour les Constitutions d'Afrique francophone », *Démocratie et liberté, tension, dialogue, confrontation, Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*, Bruylant, 2008, p. 352.

éléments nécessaires à une alternance démocratique du pouvoir, a vite été abandonnée dès 1995 et surtout dès 1998 avec le retour en force d'un présidentielisme affirmé. La question des clauses relatives au mandat présidentiel, qui à l'origine devaient non seulement être des normes mais aussi un ensemble de contraintes<sup>1032</sup>, s'est transformée en un outil de permanence du pouvoir. La Constitution exprimant une philosophie politique<sup>1033</sup>, son contenu doit être analysé en gardant à l'esprit la volonté originale du pouvoir constituant originaire ou dérivé. Cela a pu être une forme d'idéologie socialiste révolutionnaire dans les premières années de la II<sup>ème</sup> République quand les multiples révisions de la III<sup>ème</sup> République allèrent plutôt dans le sens d'une re-présidentialisation et d'une gestion autocratique du pouvoir par l'exécutif présidentiel. Cette analyse est renforcée par le fait que, pendant de nombreuses années, la question du mandat présidentiel ne pouvait être considérée comme supra constitutionnelle. Cette théorie de la supra constitutionnalité permet de distinguer deux niveaux de règle constitutionnelle : un relatif aux techniques de fonctionnement de l'État et l'autre aux principes fondamentaux de l'État. Si l'un peut aisément être révisé, le second serait immuable et inaccessible au pouvoir constituant dérivé. Ce dernier domaine, exclu de toute possibilité de révision constitutionnelle, ne concernait en 1959 que la forme républicaine de l'État (art. 66). Cette impossibilité prévue par la Constitution de porter atteinte à la forme républicaine de l'État se retrouvera dans les différentes versions de la Constitution de la III<sup>ème</sup> République<sup>1034</sup>. Y sera ajoutée ensuite, avec la révision du 8 avril 1998, l'impossibilité de porter atteinte à l'intégrité du territoire national. La IV<sup>ème</sup> République de Madagascar a cependant opéré ensuite un virage remarqué qui inscrit sa Constitution dans une modernité fort originale sur le continent noir. La volonté des constituants de limiter les dérives présidentielistes s'est naturellement orientée vers la question du mandat présidentiel. Et si ce dernier est naturellement limité dans le temps en vertu de l'article 45<sup>1035</sup>, sa révision future est verrouillée par l'article 163 qui dispose que « *la forme républicaine de l'État, le principe de l'intégrité du territoire national, le principe de la séparation des pouvoirs, le principe d'autonomie des Collectivités Territoriales Décentralisées, la durée et le nombre du mandat du Président de la*

---

<sup>1032</sup> Michel TROPER, « La Constitution de 1791 aujourd'hui », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 9, 1992, p. 4.

<sup>1033</sup> Jean-François GONIDEC, « A quoi servent les constitutions africaines ? Réflexion sur le constitutionnalisme africain », *RJPIC*, Oct-déc. 1988, n°4, p. 850.

<sup>1034</sup> 1992 : art. 142 ; 1998 : art. 143 ; 2007 : art. 152.

<sup>1035</sup> Madagascar, *Constitution de la IV<sup>e</sup> République*, 11 déc. 2010, art. 45 : « *Il est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois* ».



*République, ne peuvent faire l'objet de révision* »<sup>1036</sup>. Cependant, parce que bien souvent en matière constitutionnelle vouloir équivaut à pouvoir, les domaines exclus du processus révisionnel ne sont pas à l'abri d'une révision de la révision. À la lumière de cette prestidigitacion juridique, la question de la limitation du mandat présidentiel pourrait réapparaître dans un futur plus ou moins proche.

Le deuxième facteur d'instabilité constitutionnelle réside dans la facilité pour le pouvoir exécutif de réviser en pratique la Constitution. De toute l'histoire constitutionnelle de la Grande île, l'initiative de la révision constitutionnelle a toujours été octroyée au président de la République. Et s'il partage, en principe, cette prérogative avec le pouvoir législatif, en pratique, les révisions sont toujours la chose de l'exécutif. L'initiative parlementaire s'est même complexifiée au fur et à mesure que les différentes versions de la Constitution se sont succédées. Ainsi, le texte fondamental de la Première République indiquait qu'il fallait réunir un quart des membres de l'Assemblée nationale pour que la proposition de révision constitutionnelle soit valable<sup>1037</sup>. Ce quota passa à un tiers des membres de l'Assemblée Nationale avec la Constitution de 1992<sup>1038</sup>, puis à la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale mais aussi du Sénat statuant sur un vote séparé lors de la révision constitutionnelle de 1998<sup>1039</sup>. La Constitution de la IV<sup>ème</sup> République du 11 décembre 2010 est encore plus restrictive et prévoit la nécessité de réunir deux tiers des membres des assemblées parlementaires statuant par un vote séparé<sup>1040</sup>. En supplément, la révision ne peut avoir lieu qu'en cas de nécessité jugée impérieuse<sup>1041</sup> : cette condition demeure pour le moment bien mystérieuse. Saurait-elle limiter les futures révisions de la norme fondamentale ? Le doute reste entier tant il est courant de voir l'auteur du projet de révision la justifier comme étant absolument nécessaire au développement de la Grande île. La Haute Cour Constitutionnelle pourrait alors se muer en juge de l'opportunité de la révision mais le recours au peuple via le référendum semble être de nature à un effacement de la Cour au profit de la volonté populaire qui serait par son vote le seul juge de cette opportunité.

---

<sup>1036</sup> *Idem*, art. 163.

<sup>1037</sup> Madagascar, *Constitution de la Première République*, 29 avril 1959, art. 66.

<sup>1038</sup> Madagascar, *Constitution de la III<sup>ème</sup> République*, 19 août 1992, art.

<sup>1039</sup> Madagascar, *Constitution de la III<sup>ème</sup> République révisée le 8 avril 1998*, 19 août 1992, art.

<sup>1040</sup> Madagascar, *Constitution de la IV<sup>e</sup> République*, 11 déc. 2010, art. 162.

<sup>1041</sup> *Idem*, art. 161.

Cette facilité pratique de réviser la Constitution se heurte toutefois à des modalités d'approbation assez complexes à réunir. Car si le projet de révision peut être à l'initiative du président de la République s'il le juge nécessaire, son approbation exige une validation-par les assemblées parlementaires ou le peuple malgache. Si ces modalités ont pu évoluer avec l'histoire constitutionnelle de la Grande île, elles sont toujours restées plutôt complexes à réunir en théorie. Lors de la Première République, le projet ou proposition de révision constitutionnelle devait être approuvé par deux tiers des membres de l'Assemblée nationale et trois cinquièmes du Sénat. Les Républiques suivantes ont octroyé la possibilité au président de la République de choisir la voie référendaire pour faire adopter la révision<sup>1042</sup>, en sus de la voie classique parlementaire. Cette dernière devient en outre plus complexe à mettre en œuvre avec la nécessité de recueillir cette fois-ci l'approbation de trois quarts des membres des assemblées parlementaires. La IV<sup>ème</sup> République rend la procédure encore plus complexe avec l'obligation de recourir à la fois à une approbation parlementaire et à une approbation populaire via un référendum.

Cette apparente complexité ne fut pas en mesure dans l'histoire malgache de réduire ou de limiter les volontés de modification de la loi fondamentale pour plusieurs raisons. Tout d'abord, parce que l'approbation parlementaire ne constitue pas en soi une quelconque limite du fait de l'existence d'un parti unique (II<sup>ème</sup> République) ou de son avatar libéral qu'est la domination d'un parti via le fait majoritaire. Le multipartisme n'est pas en effet une garantie de pluralisme et la docilité des chambres parlementaires n'a jamais été difficile à obtenir. Pour preuve, la domination du parti TIM (Tiako i Madagasikara) qui occupait avec ses alliés 132 sièges sur les 160 de l'Assemblée nationale en 2002, puis 106 sièges sur 127 lors des élections législatives du 23 septembre 2007. L'implication directe du président de la République dans la nomination d'un tiers des sénateurs ainsi que son influence dans les territoires tend une fois encore à s'assurer le soutien des parlementaires. Ensuite, le recours au référendum qui est même devenu obligatoire avec la IV<sup>ème</sup> République ne peut être, au regard de la pratique, considéré comme un obstacle à une révision tant le référendum porte moins sur le contenu de la révision que sur la personnalité du président de la République. Le référendum à Madagascar ressemble plus à un plébiscite qu'à une réelle consultation du peuple : les révisions approuvées suite à un référendum l'ont été à une large majorité<sup>1043</sup>. L'exécutif jouit généralement au moment du projet de révision d'une opinion très favorable

---

<sup>1042</sup> Le référendum est même obligatoire lors de la première version de la Constitution de la III<sup>ème</sup> République en ce qui concerne les révisions des titres I, II, III et VII.

<sup>1043</sup> Sauf pour le référendum de 1998 où le oui ne l'emporta qu'avec 50,96% des suffrages.

qui peut s'expliquer par la culture malgache du *Raiamandreny*<sup>1044</sup> qui est un profond respect de la part de la population envers le détenteur du pouvoir<sup>1045</sup> considéré comme un guide qui unit la nation malgache. Les divers dirigeants revendiquent d'ailleurs ce rôle<sup>1046</sup>. Le choix de la formulation de la question posée au peuple a pu aussi jouer un rôle dans les divers succès référendaires. Il faut dire qu'elle ne renvoyait pas toujours de manière très explicite au contenu de la réforme et qu'elle présentait cette dernière de manière très partisane. La dernière révision en date du 27 avril 2007 n'a-t-elle pas été approuvée par un référendum dont la question posée au peuple était : « Acceptez-vous ce projet de révision de la Constitution pour le développement rapide et durable de chaque région, afin d'améliorer le niveau de vie des Malgaches ? ». Difficile de répondre par la négative.

En effet, la III<sup>ème</sup> République malgache n'a pratiquement connu qu'un fonctionnement politique basé sur un parti unique ou dominant. Les autres partis politiques, bien que présents, n'ont pas la stature ni les moyens suffisants pour s'affirmer autrement que comme une opposition improductive.

## **B : Les conséquences de l'instabilité constitutionnelle et l'impact du mimétisme constitutionnel.**

L'instabilité constitutionnelle à Madagascar telle qu'elle a été démontrée et analysée dans les paragraphes précédents ne serait qu'un fait juridique propice à stimuler les travaux d'une doctrine en perpétuelle quête de sujets d'étude si elle n'entraînait pas de graves conséquences sur le fonctionnement de l'État et dans une certaine mesure sur la vie des Malgaches. Cette instabilité est en effet vectrice de corruption en ce qu'elle crée un climat extrêmement favorable au développement de cette dernière qui va aussi trouver un terreau fertile dans l'existence d'une pratique à rapprocher du domaine de l'instabilité constitutionnelle : le mimétisme constitutionnel.

---

<sup>1044</sup> Concept malgache se rapportant à l'ancêtre respectable, au père et à la mère, au détenteur de l'autorité légitime, au sage ; Harisoa RASAMOELINA, *Croyance et instrumentalisation à Madagascar*, étude, Friedrich Ebert Stiftung, 2012, p. 3.

<sup>1045</sup> Mireille RAZAFINDRAKOTO, François ROUBAUD, Jean-Michel WACHSBERGER, « Institution, gouvernance et croissance de long terme à Madagascar : l'énigme et le paradoxe », document de travail DIAL DT/2013/13, 2013, p.18.

<sup>1046</sup> [<http://www.newsmada.com/2014/06/16/conflict-meurtrier-a-amboasary-sud-hery-rajaonarimampianina-se-place-en-tant-que-raiamandreny/>]

## **1 : La corruption comme symptôme de l'instabilité constitutionnelle.**

Au premier regard, il peut sembler assez peu pertinent d'associer de manière aussi abrupte l'instabilité constitutionnelle et le développement de la pratique de la corruption dans un pays. Le lien de causalité entre ces deux notions peut sembler fort ténu. Il existe bien des États à la rigidité constitutionnelle affirmée qui sont tout de même sujets à une forte corruption. Cela voudrait-il dire pour autant que l'inflation des révisions de la norme fondamentale n'aurait qu'un impact négligeable sur le phénomène corruptif ? Comme bien souvent, la réponse à cette interrogation ne peut être que nuancée par des particularismes locaux. Si, dans un État vertueux, l'instabilité constitutionnelle ne sera pas synonyme de corruption, il pourra en être tout autre dans un autre où la culture de l'opacité est plus développée. C'est pourquoi, seule l'analyse de cette instabilité et de ses conséquences à Madagascar peut nous apprendre si le lien de causalité évoqué précédemment se confirme ou non en ce qui concerne ce pays. Force est alors de constater que les multiples conséquences de l'instabilité constitutionnelle et des crises politiques et économiques périodiques les précédant sont génératrices de manière plus ou moins directe de pratiques corruptrices ou dans une moindre mesure de l'instauration d'un climat favorable au développement d'une corruption généralisée. Parmi les conséquences d'un manque de stabilité de la norme suprême, il est possible d'en distinguer quatre ayant un impact clair et net sur la corruption à Madagascar : en premier lieu un déficit démocratique, puis une défaillance dans l'organisation de l'État et de ses institutions, ensuite une perte de confiance dans l'exécutif et les capacités de l'État, et enfin un problème de sécurité juridique.

En premier lieu, l'instabilité constitutionnelle chronique qui résulte de la fréquence des révisions de la Constitution est source de déficit démocratique puisqu'elle entraîne une perte substantielle de la valeur conférée à la loi fondamentale. Ce déficit est renforcé par le fait que le constitutionnalisme malgache s'est construit autour de l'idée que la norme suprême était le socle de la Nation et dépassait en cela son rôle purement juridique d'organisation de l'État et de ses institutions pour s'ancrer dans une approche plus sociologique de création et de maintien d'un lien social indispensable dans une société composée de multiples ethnies. La politique de malgachisation élaborée sous la II<sup>ème</sup> République semble avoir porté ses fruits au regard du sentiment d'appartenance des

Malgaches à une entité nationale qui dépasse les clivages ethniques<sup>1047</sup>. Cependant, le nombre de révisions qu’Ismaila Madior Fall qualifie de « *déconsolidantes* »<sup>1048</sup> porte préjudice à cette unité nationale en opérant une forme de dé-démocratisation, la fréquence des révisions tendant à vider le régime politique en place de sa substance démocratique<sup>1049</sup>. Et cela d’autant plus sûrement que l’objectif premier de la révision est souvent éloigné de tout idéal démocratique au profit d’une recherche de conservation du pouvoir et d’affaiblissement des possibilités d’entraver l’exécutif présidentiel. Le recours au référendum n’est en outre pas un gage de démocratisation tant ce dernier fait office de plébiscite et non de réelle consultation populaire. Sous couvert de transition démocratique, les révisions des années 90 à Madagascar ont consacré au contraire une reprise en main par l’exécutif du pouvoir au détriment de l’organe central de la démocratie représentative qu’est l’Assemblée nationale. La cause de l’instabilité constitutionnelle est alors bien souvent à l’origine des conséquences de cette dernière. La question du mandat est ainsi devenue à elle seule un des premiers motifs des révisions que cela soit pour permettre au président en exercice de rester aux responsabilités ou pour empêcher un opposant politique d’y accéder<sup>1050</sup>. La révision constitutionnelle de 2007 est à ce titre le révélateur de cette volonté. Si la modification de l’article 46 avait pour objectif de permettre au président Marc Ravalomanana de se représenter - car selon une interprétation juridique de cette époque, le compte des mandats devait redémarrer à zéro - elle devait aussi empêcher la candidature de l’ex-Président en exil Didier Ratsiraka<sup>1051</sup> mais aussi de plusieurs personnalités politiques

---

<sup>1047</sup> Les travaux de Mireille Razafindrakoto, François Roubaud et Jean-Michel Wachsberger montrent une faible prégnance de l’ethnicité à Madagascar en comparaison avec le sentiment national. Le sentiment de discrimination basée sur des motifs ethniques y est aussi de loin le plus faible de la zone Afrique. De même, les Malgaches sont nombreux à considérer que leur groupe ethnique n’exerce ni plus ni moins d’influence que les autres ; Mireille RAZAFINDRAKOTO, François ROUBAUD, Jean-Michel WACHSBERGER, « Institution, gouvernance et croissance de long terme à Madagascar : l’énigme et le paradoxe », document de travail DIAL DT/2013/13, 2013, p.5.

<sup>1048</sup> Ismaila Madior FALL, « La révision de la Constitution au Sénégal », Afrilex, 2014, pp. 34 – 46.

<sup>1049</sup> Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, « Constitution sans culture constitutionnelle n’est que ruine du constitutionnalisme. Poursuite d’un dialogue sur 15 années de «transition» en Afrique et en Europe », *Mélanges en l’honneur de Slobodan Milacic, Démocratie et liberté: tension, dialogue, confrontation*, Bruylant, 2007, p.333

<sup>1050</sup> Ismaila Madior FALL, *Op. cit.*, pp. 34 – 35.

<sup>1051</sup> Madagascar, *Constitution de la IIIème République révisée le 8 avril 1998*, 19 août 1992, art. 46 : « *Tout candidat aux fonctions de président de la République doit être de nationalité malagasy d’origine par le père et la mère, jouir de ses droits civils et politiques, avoir au moins quarante ans à la date de clôture du dépôt des candidatures, et résider sur le territoire de la République de Madagascar au moins six mois avant le jour du dépôt de candidature.*

*Il est interdit à toute personnalité exerçant un mandat ou accomplissant des fonctions au sein des institutions et candidat à l’élection présidentielle, d’user à des fins de propagande électorale, des moyens et prérogatives octroyés dans le cadre de ses fonctions ».*

dont les deux parents ne seraient pas de nationalité malgache. Cette instrumentalisation de la révision du mandat, loin d'être un cas unique, s'est perpétuée avec la nouvelle et supposée bien plus moderne Constitution de la IV<sup>ème</sup> République qui va au contraire assouplir les conditions pour permettre par exemple au « trop » jeune Andry Rajoelina, président de la Haute Autorité de Transition, de potentiellement postuler à la plus haute fonction de l'État<sup>1052</sup>. L'institutionnalisation dans le temps de l'instrumentalisation de la révision constitutionnelle au profit du pouvoir exécutif présidentiel est alors générateur d'un déficit démocratique, le caractère opportuniste des révisions s'éloignant fortement de l'esprit qui devrait y présider, c'est-à-dire modifier le texte fondamental pour l'actualiser en fonction de l'évolution de la société malgache et des défis contemporains. Cet accaparement de la révision constitutionnelle par le pouvoir exécutif ainsi que son caractère souvent plébiscitaire ont pour résultat d'empêcher la moindre influence des contre-pouvoirs politiques. Parce que la transition démocratique à Madagascar n'a pu se faire sans limiter et contrôler les différents pouvoirs, l'instabilité constitutionnelle peut être désignée comme responsable de l'instauration d'une pratique démocratique à géométrie variable propice au développement de la corruption. D'une part parce que la conception de la « Constitution socle de la Nation » souffre de trop nombreuses modifications « déconsolidantes » qui engendrent un repli communautaire favorisant le népotisme et le clientélisme. D'autre part, parce que l'instrumentalisation de la révision par l'exécutif renforce une conception « néopatrimoniale » de l'État qui fait du président de la République un véritable chef d'entreprise<sup>150</sup> gestionnaire des ressources de l'État qu'il entend administrer. Les dérives corruptives d'un tel système ne sont plus à démontrer tant notamment la corruption, le favoritisme, l'abus de biens, conflit d'intérêts, etc. sont intrinsèquement liés à cette forme de pratique du pouvoir.

La deuxième conséquence observable résultant des modifications trop fréquentes de la Constitution est l'apparition de carences dans l'organisation de l'État et de ses institutions. Les révisions constitutionnelles malgaches, par leur radicalité d'organisation administrative, vont à l'encontre de la recherche d'une stabilité permettant d'élaborer des plans à long terme. Un changement trop fréquent et non réfléchi instaure une forme de mauvaise gouvernance

---

<sup>1052</sup> Madagascar, *Constitution de la IV<sup>e</sup> République*, 11 déc. 2010, art. 46 : « Tout candidat aux fonctions de Président de la République doit être de nationalité malagasy, jouir de ses droits civils et politiques, avoir au moins trente-cinq ans à la date de clôture du dépôt des candidatures, résider sur le territoire de la République de Madagascar depuis au moins six mois avant le jour de la date limite fixée pour le dépôt des candidatures [...] ».

et nuit au bon fonctionnement des différentes institutions, une trop grande instabilité constitutionnelle pouvant entraîner des conséquences au niveau de leur fonctionnement. Les fonctionnaires des différentes administrations malgaches « *doivent se réhabituer à chaque fois à un nouveau mode de fonctionnement* »<sup>1053</sup>, ce qui peut désorganiser les différents services et expliquer le recours à des voies qualifiables d'officieuses. L'État se retrouve alors dans l'incapacité, au moins temporaire, d'assurer un fonctionnement des institutions correct et totalement compatible avec la législation. Le cas de l'organisation territoriale de l'État est symptomatique de ces errements constitutionnels : malgré la forme unitaire de l'État, le spectre du fédéralisme qui réapparaît périodiquement à Madagascar constitue dans le débat public un véritable serpent de mer cristallisant certaines revendications ethniques mais aussi les luttes politiques entre la capitale et la périphérie et des « *allégeances multiples et évolutives* »<sup>1054</sup>. La preuve en est par la proclamation, pendant la crise de 1991 et pour quelques jours, d'un « État fédéré de Tuléar »<sup>1055</sup>, une ville du sud-ouest de Madagascar, à 935km d'Antananarivo, chef-lieu de la région Atsimo-Andrefan et de la province de Toliara. Depuis la III<sup>ème</sup> République, différents types de collectivités décentralisées se sont succédées ou remplacées. La première version de la Constitution de la III<sup>ème</sup> République en 1992 ne déterminait pas spécifiquement quelles étaient les collectivités territoriales et laissait leurs dénominations, leurs niveaux et leurs délimitations à la charge de la loi<sup>1056</sup>. Elle ne faisait qu'énoncer les prérogatives des collectivités et affirmer leur autonomie. La loi du 26 avril 1995 relative à l'organisation des collectivités décentralisées<sup>1057</sup> ne reconnaissait que trois subdivisions : régions, département et communes, le fait marquant étant la suppression de l'échelon provincial qui avait subsisté depuis la période coloniale. La seconde révision constitutionnelle de 1998 constitua pour de nombreux juristes une véritable décentralisation avec la création de six provinces autonomes<sup>1058</sup>. Les pouvoirs de ces dernières étaient très élargis car elles avaient une compétence de gestion de l'administration des collectivités locales, de l'organisation des offices et organismes administratifs à caractère

---

<sup>1053</sup> Voara RHEAL RAZAFINDRAMBININA, *L'instabilité constitutionnelle sous la Troisième République à Madagascar: processus et perspectives*, Mémoire, Université de Toulouse 1, 2008, p. 80.

<sup>1054</sup> Didier GALIBERT, *Les gens de pouvoir à Madagascar – État postcolonial, légitimités et territoire (1956-2002)*, Karthala – CRESOI, 2009, p. 311.

<sup>1055</sup> Emmanuel FAUROUX, « Une transition démocratique et libérale difficile dans une région périphérique de l'Ouest malgache », *Afrique : les identités contre la démocratie ?*, *Autrepart*, n° 10, 1999, pp. 41 -57.

<sup>1056</sup> Madagascar, *Constitution de la III<sup>ème</sup> République*, 19 août 1992, art. 126 : « *La création des collectivités territoriales doit répondre à des critères d'homogénéité géographique, économique, sociale et culturelle. La dénomination, les niveaux et la délimitation des collectivités territoriales sont décidés par la loi* ».

<sup>1057</sup> Madagascar, *Loi n° 94-007 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des Collectivités territoriales décentralisées*, 26 avril 1995.

<sup>1058</sup> Madagascar, *Constitution de la III<sup>ème</sup> République révisée le 8 avril 1998*, 19 août 1992, art. 126 – 139.

provincial, de la police urbaine et rurale, des terres vacantes, des foires et marchés, des services publics d'intérêt provincial, des allocations d'études et bourses provinciales ou encore de légiférer dans des domaines où l'État ne fait pas usage de son droit de légiférer. La large autonomie octroyée par la Constitution ainsi que la possibilité pour les provinces de s'administrer librement, notamment en adoptant des lois provinciales, devait cependant respecter les lois nationales. Mais la révision de 2007 vient bouleverser cette organisation territoriale en supprimant purement et simplement les provinces et les remplaçant par des régions dotées d'une autonomie bien moins affirmée : elles ne disposent plus que d'un pouvoir réglementaire et non législatif comme les anciennes provinces<sup>1059</sup> et voient leur rôle principal cantonné à l'aménagement du territoire et au développement<sup>1060</sup>. Le préambule de la Constitution est venu rajouter de la confusion en citant le *Fokontany*<sup>1061</sup> comme base de la participation citoyenne mais sans lui attribuer un quelconque statut particulier ni des attributions spécifiques. Souhaitant doter la Constitution d'une stabilité dans le temps, les constituants de la IV<sup>ème</sup> République ont réintroduit en 2010 les anciennes provinces de 1998 tout en conservant l'organisation régionale<sup>1062</sup>. Il faudra pourtant attendre presque quatre ans pour qu'une loi vienne organiser et régir les compétences et le fonctionnement des collectivités décentralisées<sup>1063</sup>. Si aux difficultés internes de fonctionnement se rajoutent des carences législatives, il n'est alors point surprenant de constater une désorganisation globale de ces entités décentralisées et une confusion quant à leurs pouvoirs et prérogatives respectives. Ces deux conséquences ont pour corollaire l'apparition et le développement des infractions de corruption. Elles peuvent être involontaires ou de bonne foi lorsque la confusion quant aux attributions et prérogatives des collectivités territoriales entraînent des abus de fonction qui n'ont pour origine que la seule volonté de faire fonctionner la collectivité. Cependant, elles peuvent aussi être délictuelles lorsque cette confusion permet à des agents publics ou à des individus d'obtenir des avantages indus en profitant des lacunes des corps de contrôle interne. L'étude du phénomène corruptif démontre effectivement que l'absence de législation autant que sa non application, pour quelque raison que ce soit,

---

<sup>1059</sup> Madagascar, *Constitution de la III<sup>ème</sup> République révisée le 27 avril 2007*, 19 août 1992, art. 135.

<sup>1060</sup> *Idem*, art. 141.

<sup>1061</sup> « *Le Fokontany est la plus petite circonscription administrative du territoire malgache, mais c'est à ce niveau que se déroule le quotidien de la population. Vecteurs privilégiés de la politique sociale, ces entités fonctionnent cependant en grande partie sur la tradition et la coutume* » [<http://latribune.cyberdiego.com/la-ville/867-les-fokontany-de-la-commune-urbaine-de-diego-suarez.html>]

<sup>1062</sup> Madagascar, *Constitution de la IV<sup>ème</sup> République*, 11 déc. 2010, art. 148 – 160.

<sup>1063</sup> Madagascar, *Loi Organique n° 2014-018 régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités Territoriales Décentralisées, ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires*, 14 août 2014.



participe à l'augmentation des risques de corruption. L'instabilité constitutionnelle est donc clairement ici responsable indirectement de l'instauration d'ingrédients hautement « corruptogènes ».

Une autre conséquence de l'inflation des modifications constitutionnelles à Madagascar est l'instauration d'une perte de confiance vis-à-vis de l'exécutif et des capacités réelles de l'État à sortir le pays des cycles économiquement mortifère des crises politiques périodiques et du sous-développement. Les révisions se succédant et la situation économique des citoyens ne s'améliorant pas ou si peu, une perte de confiance en l'exécutif se développe. Cette notion de perte de confiance n'est pas exclusive de Madagascar et se retrouve dans tous les États qui connaissent un phénomène comparable. Cependant, il existe plusieurs niveaux de confiance. Une faible confiance s'exprime le plus souvent par un faible taux de participation aux élections et dans une absence d'intérêt sur la vie politique en général. Elle s'exprime aussi dans la perte de confiance dans les capacités de l'État à mettre en place une politique salubre pour Madagascar ; cet état d'esprit favorise grandement les dérives de corruption. L'instabilité constitutionnelle n'est pas étrangère à cela car elle est le témoignage de l'échec des dirigeants successif à réformer durablement le pays. De même l'instrumentalisation des procédures de révision à des fins politiques discrédite aux yeux des citoyens une classe politique et un exécutif malgache malades de leur soif de conservation du pouvoir. La confiance vis-à-vis des capacités de l'État à structurer le pays en est aussi victime car des modifications trop nombreuses de la loi fondamentale véhiculent une image d'impotence<sup>1064</sup>. Cela, corrélé aux insuffisances bien réelles de l'administration malgache, laisse penser (comme tendent à l'affirmer les bailleurs de fonds internationaux) que l'État malgache n'est pas une solution au sous-développement mais plutôt un problème de plus. Loin de porter un crédit trop important à cette thèse, il faut quand même constater que la perte de confiance vis-à-vis de l'exécutif et dans l'État met à mal un système de lutte contre la corruption construit autour de l'exemplarité. La mobilisation de tous contre la corruption est alors freinée.

Enfin, l'instabilité constitutionnelle est aussi vectrice d'insécurité juridique. Au contraire de la sécurité juridique, qui peut se définir comme un système de règles pourvu du caractère de certitude - c'est-à-dire qu'elles doivent être prévisibles, stables, effectives et

---

<sup>1064</sup> D'autant plus que le discours politique fait un lien entre révision de la Constitution et développement économique de la Grande île. La question référendaire de 2007 en est un exemple flagrant : Acceptez-vous ce projet de révision de la Constitution pour le développement rapide et durable de chaque région, afin d'améliorer le niveau de vie des Malgaches ?

compréhensibles - l'insécurité juridique crée une incertitude quant à la portée de la règle de droit et à son effectivité. La présence d'un double tropisme avec une Constitution à la fois rigide mais révisable à souhait<sup>1065</sup> traduit topiquement cette insécurité juridique. Le contenu révisé dans les faits vient en sus confirmer ce postulat. Le problème posé par cette conception hétérodoxe de la souplesse constitutionnelle est qu'elle concerne une norme élevée au plus haut rang dans sa hiérarchie. D'une part, cela a un impact sur la puissance supposée de la loi fondamentale qui, à trop changer, tend de moins en moins à se distinguer de la loi ordinaire. D'autre part, sa modification produit des effets sur l'ensemble du système normatif du pays. La théorie chère à Kelsen de hiérarchie des normes implique, dans le cas malgache, une insécurité juridique de l'ensemble des normes dépendant directement de la Constitution. En l'espèce, ce sera surtout le cas avec les règles régissant les différentes collectivités territoriales. Le droit, en tant qu'arme contre la corruption, ne peut remplir son office que s'il est effectif. Au contraire, la corruption se nourrit d'une législation mouvante vectrice d'incertitude. Il est alors possible d'affirmer que le caractère instable de la norme suprême, en tant que générateur d'une insécurité juridique latente, favorise le développement des comportements corruptifs. Car si le droit n'est pas en mesure de répondre aux aspirations des citoyens, notamment en termes de structuration de la société, c'est l'informel qui viendra le supplanter, avec toutes les dérives et injustices afférentes.

## **2 : Des liens entre mimétisme des règles constitutionnelles et instabilité.**

Il peut paraître surprenant d'évoquer une forme de mimétisme constitutionnel en ce qui concerne la Loi fondamentale malgache. Les diverses expérimentations et révisions constitutionnelles ne seraient-elles pas la preuve que l'histoire constitutionnelle malgache se serait écrite indépendamment de tout modèle extérieur mais plutôt selon les aspirations, certes versatiles, des citoyens ou des intérêts plus particuliers des dirigeants respectifs ? Cependant, si les modèles peuvent changer, il serait très prétentieux de la part des constituants malgaches de revendiquer une quelconque paternité de leur système constitutionnel quand il est couramment admis que le constitutionnalisme africain s'est construit autour des systèmes des ex États colonisateurs ou en fonction de positionnements politiques par rapport au bloc communiste. Cette vision est corroborée par Jean Rivero, qui

---

<sup>1065</sup> Jean-Louis ATANGANA-AMOUGOU, « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », *Politeia*, n° 7, 2007, p. 621.

considère que « *toute l'histoire des Constitutions, à partir de quelques rares prototype originaux, est faite d'imitations, d'adaptations et de rejets* »<sup>1066</sup>. Il n'y a donc point de place pour l'originalité. Mais cela veut-il dire pour autant que les Constitutions malgaches et leurs révisions ont été calquées sur l'unique modèle de la France, l'ex-pays colonisateur ? Car s'inspirer librement n'est pas recopier si les particularismes nationaux sont pris en compte et si l'imitation ne revient qu'à s'inspirer d'un système pour en créer un autre plus adapté aux réalités locales. C'est ce que certains chercheurs mettent en avant pour rejeter l'analyse d'un constitutionnalisme africain construit autour de la seule notion de mimétisme et d'exportation constitutionnelle<sup>1067</sup> se limitant à une approche macro constitutionnelle<sup>1068</sup>. Stéphane Bolle défend cette thèse et considère que « *toute constitution puise donc dans les expériences étrangères mais porte aussi nécessairement l'empreinte de la société qu'elle a vocation à régir* »<sup>1069</sup>. Après une phase préalable de transposition plus ou moins fidèle à un modèle étranger de principes ou d'articles constitutionnels, il y aurait une phase suivante où « *les interprètes nationaux autorisés vont se le réapproprier, le remodeler, le transformer pour lui donner une nouvelle signification* »<sup>1070</sup>. Le mimétisme n'en serait alors plus un en raison du milieu dans lequel le texte constitutionnel va s'appliquer et de son pouvoir interprétatif mutagène. Il ne serait qu'« *un fac-similé qui va tenter de s'intégrer dans son nouveau milieu* »<sup>1071</sup>. Ces éléments avancés par une partie de la doctrine rendent obsolète l'approche mimétique et inutile les micros comparaisons<sup>1072</sup>.

D'un autre côté, il convient de distinguer plusieurs types de mimétismes qui peuvent coexister. Le mimétisme constitutionnel ne renvoie pas exclusivement à une transposition textuelle mais aussi à une transposition dans la pratique constitutionnelle. En fonction du point de vue privilégié, l'analyse du phénomène mimétique ne sera pas la même. Ainsi quand Stéphane Bolle, dans sa Communication au VI<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel, dénonce une forme de condescendance occidentale envers un constitutionnalisme africain jugé incapable de façonner sa propre histoire constitutionnelle, il rappelle que le texte

---

<sup>1066</sup> Jean RIVERO, « Les phénomènes d'imitation des modèles étrangers en droit administratif », *Mélanges W. J. Ganshof Van Der Meersch*, tome III, Bruylant, LGDJ, 1972, p. 620.

<sup>1067</sup> Stéphane BOLLE, « Des constitutions made in Afrique », *Communication au VI<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel*, Montpellier, 9 - 11 juin 2005.

<sup>1068</sup> Voir Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, « Quel statut constitutionnel pour le chef d'État en Afrique? », *Le nouveau constitutionnalisme, Mélanges en l'honneur de Gérard Conac*, LGDJ, 2001.

<sup>1069</sup> Stéphane BOLLE, *op. cit.*, p. 1.

<sup>1070</sup> *Idem*, p.2.

<sup>1071</sup> Jean RIVERO, *op. cit.*, p. 619.

<sup>1072</sup> Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, « Les nouvelles constitutions africaines et le mimétisme », *La création du droit en Afrique*, Karthala, 1997, p. 310.

constitutionnel ne fait pas tout et qu'il convient de juger le phénomène de mimétisme au regard de la pratique et de la transformation du matériel de base par le juriste autochtone<sup>1073</sup>. En effet, la Constitution décidée n'est bien souvent pas la Constitution appliquée. Il ne saurait s'agir d'un défaut de jeunesse du constitutionnalisme africain puisque cette distinction se retrouve dans les systèmes constitutionnels occidentaux et notamment dans celui considéré comme la matrice du système malgache : la Constitution française de la cinquième République. Le juriste africain, loin de rester inféodé à son modèle originel, tend au contraire à faire preuve d'une émancipation audacieuse. Aussi, le juge constitutionnel malgache a-t-il été bien plus rigoureux en termes de contrôle de l'objet de la loi que son homologue français. La Haute Cour Constitutionnelle n'a pas hésité à juger que l'objet de la loi ne rentre pas « *dans les matières relevant du domaine législatif, selon la Constitution* » car elle contient « *des recommandations à valeur morale* »<sup>1074</sup>. Il faudra attendre le 21 avril 2005 pour voir le Conseil Constitutionnel français rompre avec sa tradition<sup>1075</sup> et emboîter le pas de sa consœur malgache.

Cependant, le mimétisme peut aussi être « croisé », la pratique constitutionnelle du modèle correspondant alors à la Constitution formelle de l'autre. Ce cas exprime très bien la situation de la Constitution malgache par rapport à sa consœur française, une fois écartée l'expérience de la seconde République malgache pour la simple et bonne raison que d'inspiration socialiste révolutionnaire et marxiste - la charte de la révolution socialiste malagasy avait même des ressemblances manifestes avec la doctrine de Djoutché pratiquée par Kim Il Sung et la Corée du Nord<sup>1076</sup> -, elle rompait avec une Première République d'inspiration libérale et occidentale. Avec la III<sup>ème</sup> République, ce sera le retour des multiples révisions constitutionnelles dans le sens d'une constitutionnalisation de la pratique présidentiale comme dans la Constitution française de 1958. Le mimétisme y est affirmé tant les révisions voulues par l'exécutif s'inspirent fortement d'un modèle dotant en pratique le président de la République d'un large pouvoir de contrôle et de direction des affaires de la Nation. Un président au-dessus des considérations politiciennes et véritable gardien de la République semble être taillé sur mesure pour les divers dirigeants successifs malgaches.

---

<sup>1073</sup> Stéphane BOLLE, *op. cit.*

<sup>1074</sup> Madagascar, HCC, 27 octobre 2004, 34-HCC/D3, *Décision relative à la loi n°2004-033 portant règles de déontologie s'appliquant aux organes administratifs d'inspection ou de contrôle.*

<sup>1075</sup> France, Conseil Constitutionnel, 21 avril 2005, 2005-512 DC, *Décision relative à la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.*

<sup>1076</sup> Charles CADOUX, « La constitution de la Troisième République malgache », *Politique Africaine – Madagascar*, n°52, déc. 1993, p. 60.

Certes, cette volonté de transformation de la norme fondamentale est essentiellement d'origine nationale mais les sources d'inspiration sont à trouver du côté de l'ex-pays colonisateur. C'est en cela qu'il paraît toujours opportun d'évoquer l'existence d'un mimétisme constitutionnel entre Madagascar et la France.

Même si les textes ont pu évoluer et prendre leurs propres directions, la matrice constitutionnelle est très fortement marquée autant dans son esprit que dans ses formulations par le modèle constitutionnel français. Ainsi, la seule comparaison des articles premier et suivants montre que les deux Constitutions partagent de nombreux points communs structurant la Nation : ils énoncent tous deux une organisation sous forme de République, incluant le respect des principes démocratiques, de la laïcité et du caractère unitaire de l'État bien qu'il soit décentralisé<sup>1077</sup>. Ce caractère unitaire n'a jamais été remis en cause à ce jour en dépit de la reconnaissance dans le préambule de la Constitution de l'existence des dix-huit ethnies qui font de Madagascar une société pluraliste et diverse<sup>1078</sup>. Les capacités de contrôles des différents pouvoirs ou plus généralement les dynamiques de leur équilibre sont sensiblement les mêmes (dissolution, motion de censure, nomination, bicamérisme). Outre de nombreuses autres comparaisons sémantiques, l'aspect le plus original du mimétisme existant est que la Constitution malgache tend à apparaître comme une mise à jour de celle de la France qui aurait inscrit dans le marbre constitutionnel une pratique et textualisé une convention constitutionnelle<sup>1079</sup>. Ainsi, l'usage veut, en France, que le président de la République nomme comme Premier ministre une personnalité issue du parti majoritaire à l'Assemblée nationale bien que rien dans les textes ne l'y oblige expressément<sup>1080</sup>. Cette pratique logique<sup>1081</sup> est par contre bien présente dans le texte malgache qui indique que « *le Président de la République nomme le Premier ministre, présenté par le parti ou le groupe*

---

<sup>1077</sup> Madagascar, *Constitution de la IV<sup>e</sup> République*, 11 déc. 2010, art. 1 – 3 ; France, *Constitution de la cinquième République révisée le 23 juillet 2008*, 4 oct. 1958, art. Premier.

<sup>1078</sup> Madagascar, *Constitution de la III<sup>e</sup> République révisée le 27 avril 2007*, 19 août 1992, préambule : « *Le Peuple Malagasy souverain, Résolu à promouvoir et à développer son héritage de société pluraliste et respectueuse de la diversité, de la richesse et du dynamisme de ses valeurs éthico-spirituelles et socioculturelles, notamment, le " fihavanana " et les croyances au Dieu Créateur* ».

<sup>1079</sup> Voir Yves MENY, "Les conventions de la Constitution", *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°50, sept. 1989, p.53-68 ; Pierre AVRIL, *Les conventions de la Constitution. (Normes non écrites du droit politique)*, PUF, 1997.

<sup>1080</sup> France, *Constitution de la cinquième République révisée le 23 juillet 2008*, 4 oct. 1958, art. 8 : « *Le Président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement.*

*Sur la proposition du Premier ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions* ».

<sup>1081</sup> L'Assemblée nationale aurait vite fait de renverser un gouvernement dirigé par l'opposition parlementaire.

*de partis majoritaire à l'Assemblée Nationale* »<sup>1082</sup>. De même, alors que la pratique de la Vème République laisse supposer un pouvoir discrétionnaire au président pour mettre fin aux fonctions du Premier ministre en dehors de toute présentation de démission du gouvernement et hors période de cohabitation, le texte malgache ouvre expressément cette possibilité lorsqu'il indique que le président de la République « *met fin aux fonctions du Premier Ministre, soit sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement, soit en cas de faute grave ou de défaillance manifeste* »<sup>1083</sup>. La lecture présidentialiste de la Vème République se retrouve dans la Constitution malgache, qui dote le président de la République de la fonction de déterminer la politique générale de l'État<sup>1084</sup> quand sa consœur française reconnaît dans les textes cette mission au gouvernement<sup>1085</sup> mais attribue dans la pratique et dans les faits son exercice au président de la République hors périodes de cohabitation. La question référendaire exprime aussi ce mimétisme « de la normalisation de la pratique ». Quand en France, selon le texte, le président de la République doit attendre une demande du gouvernement pour enclencher le processus de consultation populaire<sup>1086</sup>, le président malgache peut opter pour le référendum de sa propre initiative<sup>1087</sup>.

Le phénomène mimétique observable ne fonctionne pas qu'en sens unique : il arrive que les évolutions du constitutionnalisme malgache aient pu inspirer le pouvoir constituant dérivé français, représentant une forme d'échange entre deux systèmes constitutionnels similaires. Ce « mimétisme inversé » peut s'expliquer par la présence de nombreux experts occidentaux et notamment français à Madagascar qui, à travers leurs conseils techniques et leurs travaux, ont pu anticiper d'éventuelles évolutions de la norme française, faisant du texte africain, sans volonté forcément délibérée, un brouillon ou une expérimentation préalable à une révision dans l'Hexagone. Un des exemples les plus représentatifs est l'élection du président de la République au suffrage universel direct et la limitation de son mandat dans le temps à cinq ans et en fréquence avec une seule réélection possible. À Madagascar, ces modifications ont toutes précédé les françaises. De quelques mois pour l'élection au suffrage universel direct en 1962, de quelques années en ce qui concernant la fréquence et la durée du mandat : la Constitution de la IIIème République malgache

---

<sup>1082</sup> Madagascar, *Constitution de la IVe République*, 11 déc. 2010, art. 54.

<sup>1083</sup> *Idem*.

<sup>1084</sup> *Id.*, art. 55.

<sup>1085</sup> France, *Constitution de la cinquième République révisée le 23 juillet 2008*, 4 oct. 1958, art. 20 : « *Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation* ».

<sup>1086</sup> *Idem*, art. 11.

<sup>1087</sup> Madagascar, *Constitution de la IVe République*, 11 déc. 2010, art. 55.

prévoyait dès son origine en 1992 une limitation du mandat à cinq ans, renouvelable une fois. La Constitution de la France n'emboîtera le pas du quinquennat que le 2 octobre 2000<sup>1088</sup>. Et il faudra attendre la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 pour voir limiter à deux le nombre des mandats successifs. La justice constitutionnelle est aussi révélatrice d'une forme de timidité du constituant français. Pendant de nombreuses années, le seul contrôle constitutionnel était un contrôle *a priori* par voie d'action dont l'initiative était limitée à un nombre restreint d'individus<sup>1089</sup>. Le développement, en Afrique notamment, de l'ouverture de la saisine aux particuliers par voie d'exception, a pu être analysé et servir de modèle à l'évolution de la justice constitutionnelle française tant la matière constitutionnelle se nourrit réciproquement des diverses expérimentations à travers le monde. La similarité des deux Constitutions, dans leurs esprits respectifs, permet de les mettre en parallèle. Les deux systèmes de contrôle de la constitutionnalité ne reposent-ils pas tous deux sur des cours spécifiques et spécialisées ? Il faudra attendre encore une fois la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 pour que soit ouvert un contrôle de constitutionnalité *a posteriori* en France<sup>1090</sup> alors qu'il existait dès le début de la III<sup>ème</sup> République à Madagascar<sup>1091</sup>. Cette inversion du modèle imité au modèle imitant démontre que, contrairement à une image répandue et dépréciée, le constitutionnalisme africain n'est pas seulement le rejeton immature des systèmes constitutionnels occidentaux mais joue plutôt le rôle de fer de lance d'un constitutionnalisme cherchant à se renouveler. Le dynamisme du constitutionnalisme malgache détonne si on le compare au conservatisme relatif du constituant français qui laisse se développer de dangereuses conventions constitutionnelles. Le texte malgache pourrait bien éclairer les prochaines révisions constitutionnelles hexagonales tant il semble être bien plus en adéquation avec les réalités du présidentielisme contemporain.

---

<sup>1088</sup> France, *Loi constitutionnelle n° 2000 - 964*, 2 oct. 2000.

<sup>1089</sup> France, *Constitution de la cinquième République révisée le 23 juillet 2008*, 4 oct. 1958, art. 61 : « Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le président de la République, le premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs ».

<sup>1090</sup> *Idem*, art. 61-1 : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé ».

<sup>1091</sup> Madagascar, *Constitution de la III<sup>ème</sup> République*, 19 août 1992, art. 113 : « Si, devant une juridiction quelconque, une partie soulève une exception d'inconstitutionnalité, cette juridiction sursoit à statuer et lui impartit un délai de un mois pour saisir la Cour constitutionnelle qui doit statuer dans le délai d'un mois ».

L'effet pervers de ce mimétisme constitutionnel est l'importation de règles constitutionnelles peu adaptées aux réalités locales. Même si la Constitution décidée n'est pas la Constitution appliquée, rien ne garantit que la Constitution politique du pays soit en adéquation avec l'organisation sociale de la Nation. Si l'importation du modèle présidentiel français présentait des avantages indéniables en vue d'affirmer l'autorité du président de la République, cela n'a pas été sans générer des troubles politiques propices à une instabilité constitutionnelle. Il est pourtant anachronique et paradoxal que des pays comme Madagascar, dont l'histoire n'a pas évolué similairement à celle des modèles européens et dont la spécificité culturelle n'est plus à démontrer, aient adopté pour partie des Constitutions analogues à celles des anciennes métropoles. Les pays d'Afrique francophone, qui ont calqué pour l'essentiel leur Constitution sur le modèle français, ressentent logiquement aujourd'hui les conséquences de cette importation juridique forcément en décalage avec les pratiques locales. Car pour reprendre les mots de Guy Carcassonne : « *une bonne Constitution ne peut suffire à faire le bonheur d'une Nation. Une mauvaise peut suffire à faire son malheur* »<sup>1092</sup>. De même, l'existence d'un décalage entre le texte et la pratique, loin d'éviter les effets pervers du mimétisme constitutionnel, a plutôt tendance à les accentuer car se cristallise une insécurité juridique rendant primordiale l'interprétation par le juge et probables les dérives corruptrices. Quoiqu'il en soit, le texte constitutionnel et ses règles, loin de structurer la Nation, ont plutôt tendance à être des sources de discorde au vu de l'histoire malgache. Tant que le constitutionnalisme malgache n'aura pas su se défaire des oripeaux textuels de son ex-colonisateur ni abandonné les dérives et interprétations partisans, le mimétisme représentera une solution de facilité aux facettes mortifères.

La corruption est intrinsèquement associée aux conséquences du constitutionnalisme malgache. À la fois car il est le vecteur d'une réelle instabilité constitutionnelle mais aussi parce qu'à négliger les aspirations démocratiques des peuples, la transition démocratique censée élever la Nation risquerait de céder la place à un État prédateur propice au développement d'une corruption généralisée. Christophe Euzet considère d'ailleurs à ce propos que « *la démocratie n'a à terme de chance de réussir en Afrique, [...] que si elle est*

---

<sup>1092</sup> Guy CARCASSONNE, *La Constitution*, Onzième édition, Points, 2013, p. 34.



*d'abord une dé-pédagogie, ou une démo-pédie, c'est-à-dire une éducation du peuple, avec tout ce que cela comporte d'intelligence et d'attention à l'autre »<sup>1093</sup>.*

---

<sup>1093</sup> Christophe EUZET, *Éléments pour une théorie générale des transitions démocratiques de la fin du XXème siècle*, Thèse, Toulouse, 1997, p. 245.

## **CHAPITRE II : L'échec de la globalisation de la lutte contre la corruption ou le nécessaire dépassement du cadre de la lutte.**

Les politiques publiques mises en place par l'État malgache dans le but affirmé de lutter contre le fléau de la corruption ont depuis le début des années 2000 opéré un bouleversement tant institutionnel que législatif. La place prise par le Bureau Indépendant Anti-Corruption dans la vie publique malgache en est la preuve la plus évidente. Cela s'explique par la part de plus en plus importante occupée par la question de la corruption dans les discours politiques, les articles de presse ou encore dans les palabres populaires. La justesse de ce combat ne fait, tout d'abord, aucun doute et si le BIANCO peut être la cible de critiques, la pureté de sa mission n'est jamais remise en cause. Ensuite, la création de nombreuses incriminations dans les lois anticorruption n° 2004 – 030 du 9 septembre 2004<sup>1094</sup> et celle récente n° 2016 – 020 du 22 août 2016<sup>1095</sup> est venue transformer l'approche pénale de la matière en prévoyant des sanctions à l'encontre d'actes qui jouissaient auparavant de l'impunité. La société serait-elle pour autant devenue plus intègre? Hélas non, si l'on se fie aux indices de perception de la corruption édités chaque année par l'Organisation Non Gouvernementale « Transparency International », tant la corruption continue d'année en année à se manifester dans l'île rouge. Ce relatif constat d'échec des politiques publiques actuelles ne doit cependant pas aboutir à l'abandon des efforts de l'État dans la lutte contre la corruption et cela pour plusieurs raisons : la première tient dans les conséquences, pour l'État démissionnaire, d'une corruption non régulée<sup>1096</sup> ; la deuxième raison repose sur l'hypothèse non négligeable d'une dégradation de la situation actuelle en l'absence du cadre anti-corruptif, la Stratégie nationale de lutte contre la corruption - en réalité, la Stratégie nationale de lutte contre la corruption serait donc efficace mais invisible car compensant la multiplication des dérives - ; enfin, la troisième et dernière raison est tout

---

<sup>1094</sup> Madagascar, *Loi n° 2004 – 030 sur la lutte contre la corruption*, 9 sept. 2004.

<sup>1095</sup> Madagascar, *Loi n° 2016 - 020 sur la lutte contre la corruption*, 22 août 2016.

<sup>1096</sup> Le Programme des Nations Unies pour le développement dresse une liste des conséquences notables de la corruption sur les États : elle aggrave la pauvreté, elle a un impact sur les questions de genre et le droit des femmes, elle a un effet débilisant sur le développement des pays possesseurs de richesses naturelles, elle encourage les conflits, elle mine l'aide humanitaire et au développement, elle est associée aux activités criminelles, elle porte atteinte aux droits de l'homme et elle favorise l'instauration d'un climat anti-démocratique ; PNUD, *Corruption et développement : Interventions de lutte contre la corruption pour la réduction de la pauvreté, la réalisation des OMD et la promotion du développement durable*, 2008, pp. 10 – 12 ; Voir Oasis Kodila TEDIKA, « Conséquences de la corruption: panorama empirique », *MPRA*, 2015. [<https://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/41482/>]

simplement qu'il est trop tôt pour percevoir les résultats des politiques anticorruption qui, par nature, ont besoin de temps pour être jugées. Il est toutefois envisageable de mettre en évidence que les stratégies adoptées de globalisation et d'uniformisation des politiques de lutte contre la corruption peinent à assurer un combat efficace contre ce fléau malgré l'esquisse entrouverte à la reconnaissance salutaire d'une responsabilité internationale pour les États.

Ces raisons ne doivent toutefois pas servir à escamoter la nécessité d'un bilan suivi et circonstancié de ces politiques et de leurs impacts sur le phénomène de la corruption. De même qu'il apparaît souhaitable d'entrevoir de nouvelles approches de la lutte pour la rendre plus efficace en répondant à la problématique principale de Madagascar qu'est le sous-développement. Loin d'être dans une logique de continuité, c'est une véritable refondation théorique de la lutte qu'il convient de mener notamment à travers un usage des théories de l'État fondées sur l'intérêt général, le service public ou encore le concept de biens communs.

### **Section 1 : L'uniformisation de la lutte ou l'impact d'une globalisation des politiques de lutte contre la corruption.**

Les diverses réalisations conventionnelles<sup>1097</sup> dans le domaine de la lutte contre la corruption sont la consécration d'une dynamique mondiale amorcée quelques années plus tôt et qui a autant associé les États que les autres acteurs du droit international. Les principaux objectifs de ces conventions étaient de définir une réponse mondiale à la corruption et d'y associer autant que possible une coopération étatique étendue dans des domaines divers. Le caractère qu'il faut retenir de cette dynamique est sa portée. Il est actuellement difficile de trouver un État qui ne condamne pas fortement les pratiques corruptrices et qui ne prévoie pas dans ses législations internes des dispositions relatives à ce sujet. S'il existe encore des disparités entre les États sur l'efficacité des politiques menées,

---

<sup>1097</sup> Les principales sont : La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales du 21 nov. 1997 adoptée par l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques ; la Convention interaméricaine contre la corruption du 29 mars 1996 adoptée par l'Organisation des États américains, La Convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne du 26 mai 1997 adoptée par le Conseil de l'Union européenne ; La Convention pénale sur la corruption du 27 janvier 1999 adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe ; la Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption du 11 juillet 2003 adoptée par l'Union africaine ; Convention des Nations Unies contre la corruption du 31 octobre 2003 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies.

ces dernières tendent cependant à s'uniformiser sous l'impulsion du droit international en vigueur. Cette globalisation de la lutte contre la corruption associée à une uniformisation des politiques de lutte n'est pas sans conséquences. Les droits pénaux nationaux sont les premiers touchés par cette uniformisation de la lutte via les diverses conventions qui prévoient l'incrimination d'une série d'infractions et organisent une coopération relative à la matière pénale en général. Une deuxième série de conséquences va se rapporter spécifiquement aux États en voie de développement dont Madagascar est un représentant. Les difficultés structurelles et les défaillances étatiques inhérentes à ces États vont avoir des répercussions quant à l'application de cette lutte uniformisée contre la corruption. À moins qu'au contraire ce soit cette dynamique de globalisation qui engendre une mutation de l'action des pouvoirs publics.

**Paragraphe 1 : Une internationalisation de la réponse pénale et une reconnaissance juridique possible d'une responsabilité.**

Le phénomène de corruption a tendance à se confondre en une série d'actes positifs ou négatifs qui le caractérisent. Les multiples définitions données renvoient pour la plupart à un abus de pouvoirs dans le but d'obtenir un avantage<sup>1098</sup>. La corruption étant une notion éminemment subjective, un travail de caractérisation des comportements corruptifs est le préalable à ce combat. Parce que la corruption ne forme pas une entité uniformément identifiée mais plutôt un agglomérat de comportements hétérogènes, la matière pénale va devoir subdiviser l'infraction de corruption en une série d'infractions assimilées à de la corruption. Aborder la question de l'internationalisation de la lutte contre la corruption revient alors à évoquer une globalisation de la réponse pénale à ces infractions. Cette globalisation se retrouve dans les conventions de lutte contre la corruption qui visent à l'incrimination universelle des infractions de corruption. De ce droit international conventionnel légitimé par une coutume internationale vont naître des obligations pour les sujets du droit international, mais aussi, le cas échéant, une responsabilité internationale pour des manquements à ce nouveau droit international de la corruption.

---

<sup>1098</sup> L'organisation non gouvernementale Transparency International préfère renvoyer la corruption en un abus de pouvoir à des fins privés.

## **A : Une globalisation des politiques pénales de lutte contre la corruption associée à une reconnaissance d'un droit pénal international de la corruption.**

La globalisation des politiques pénales de lutte contre la corruption s'exprime à la fois à travers une uniformisation, dans les droits pénaux nationaux, des infractions assimilées à des infractions de corruption, ainsi que dans la mise en place de mécanismes de coopération judiciaire allant du simple échange d'informations à des instruments bien plus sophistiqués de recouvrement d'avoirs. Cette universalisation de la lutte contre la corruption via le prisme du droit pénal national comporte des avantages certains mais ne saurait occulter la création de désagréments parfois fâcheux. Cette globalisation des politiques pénales nationales a cependant le mérite d'ouvrir le champ à une possible reconnaissance d'un droit pénal international autonome consacré à la problématique de la corruption.

### **1 : Avantages et désagréments d'une volonté globalisatrice.**

La globalisation est un phénomène qui fait fi des barrières nationales et efface les frontières entre États dans l'optique d'une mise en place de diverses stratégies à l'échelle planétaire. Cette globalisation produit ses effets dans plusieurs domaines simultanément : dans le domaine économique avec le développement des échanges internationaux et des multinationales transfrontalières, mais aussi dans le domaine politique avec la place de plus en plus importante jouée par les Organisations Internationales et aussi culturelles. La criminalité n'échappe pas à la règle avec la création de vastes réseaux qui ne se cantonnent pas à un territoire déterminé où la corruption se développerait de façon circonscrite. Le droit, en tant qu'antithèse de ces pratiques, a suivi cette dynamique qui semble inébranlable, comme le faisait remarquer le Secrétaire général de l'ONU Kofi Annan dans le *Rapport du millénaire*<sup>1099</sup>. L'apport du droit pénal pour endiguer le phénomène corruptif ne souffre aucune contestation. Il a cependant, dans un contexte mondialisé, su évoluer pour répondre aux problématiques nouvelles grâce à une internationalisation salutaire et ainsi se dissocier timidement du domaine régalién national. Le droit international classique, foncièrement

---

<sup>1099</sup> Kofi A. ANNAN, « Nous les peuples. Le rôle des Nations Unies au XXIe siècle », *Rapport du millénaire du Secrétaire Général*, A/54/2000, 27 mars 2000, p.4, §13 : « Toutes ces propositions s'inscrivent dans le contexte de la mondialisation, qui transforme radicalement notre monde en ce début de XXIe siècle. Aujourd'hui, les actions des uns ont inmanquablement des répercussions, parfois accidentelles, sur la vie des autres, même s'ils vivent à des milliers de kilomètres. Si la mondialisation offre de formidables perspectives, jusqu'à présent, ses bénéfices ont été très inégalement répartis tandis que son coût est supporté par tous ».

interétatique, libéral et décentralisé, fondé sur la distribution des compétences et la réglementation des rapports interétatiques, s'est mué en un droit international moderne qui a pour vocation de devenir un ordre juridique humaniste, démocratique et centralisé<sup>1100</sup>. Toutefois, en l'espèce, malgré une internationalisation du droit consacré à la corruption, la réponse pénale repose encore sur des législations nationales uniformisées tant « *la mondialisation du droit pénal s'apparente à un gouffre sans fond* »<sup>1101</sup>. C'est précisément le cas de Madagascar qui, en bon élève, a su intégrer à son droit national ces éléments issus du droit international.

L'uniformisation du droit pénal consacré à la problématique de la corruption a connu une origine conventionnelle qu'il sera, pour notre sujet, plus pragmatique de limiter, *mutatis mutandis*, à deux conventions majeures ratifiées par l'État malgache : la Convention des Nations Unies contre la corruption et la Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption. La convention de l'ONU prévoit ainsi dans son chapitre trois une série d'incriminations de divers actes de corruption<sup>1102</sup> à inscrire dans la législation nationale des États parties. En vertu du principe du *pacta sunt servanda* reconnu dans l'article 26 de la Convention de Vienne<sup>1103</sup> sur le droit des traités, les États parties s'engagent à uniformiser leurs législations nationales selon les termes des traités. Cette uniformisation pourrait néanmoins souffrir d'une certaine libéralité découlant des traités et de la pratique issue du droit des traités. Tout d'abord, le caractère directif des dispositions des conventions de lutte contre la corruption concernant l'incrimination des infractions de corruption oscille selon la terminologie adoptée. Quand les États parties « *s'engagent à incriminer* » dans certains articles, ils « *s'efforcent* » ou « *envisagent d'adopter* » dans d'autres. Ensuite, la possibilité reconnue par la Convention de Vienne au droit des traités d'amender certaines dispositions conventionnelles par le jeu des réserves<sup>1104</sup> participe également à l'affaiblissement d'une globalisation de la lutte fondée sur une uniformisation des législations pénales nationales

---

<sup>1100</sup> José Antonio PASTOR RIDUEJO, « Le droit international à la veille du vingt et unième siècle : normes, faits et valeurs : Cours général de droit international public », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye*, vol. 274, 1998, pp. 306 – 308.

<sup>1101</sup> Michel COSNARD, « La création normative des États, point de vue publiciste », *La mondialisation du droit*, Katherine KESSEDIAN (dir.), Éric LOQUIN (dir.), Litec, 2000, p. 192.

<sup>1102</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, Chap. 3.

<sup>1103</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention de Vienne sur le droit des traités*, Vienne, 23 mai 1969, art. 26 : « *Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi* ».

<sup>1104</sup> *Idem*, art. 2(d) : « *l'expression «réserve» s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet État*».

pertinentes. Il n'en demeure pas moins que cette stratégie d'uniformisation des droits pénaux nationaux a théoriquement les moyens d'assurer sa pérennité et que si l'uniformité peut être critiquée en pratique, sa réalisation effective s'inscrit dans une dynamique internationale impossible à occulter. Pour justifier cette dynamique, il reste cependant à déterminer quels sont les avantages à retirer d'une globalisation de la matière pénale sur la lutte contre la corruption et dont Madagascar pourrait profiter.

Le premier avantage tient plus à la nature même du phénomène corruptif qu'à une stratégie de développement d'une mondialisation du droit international à travers l'uniformisation des législations nationales. La corruption ne peut être cantonnée à une définition strictement nationale dans un monde globalisé où les frontières nationales ont tendance à disparaître en raison de différents facteurs comme le développement des intégrations régionales (dont l'Union européenne est la première réussite), l'émergence de multinationales transfrontalières ou encore l'augmentation régulière des migrations à la fois humaine et de capitaux. Aujourd'hui, la corruption au sens large s'inscrit dans une démarche transnationale. L'émergence d'une criminalité internationale n'étant pas attachée à une zone territorialement déterminée nécessite une universalisation de la réponse pénale. La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée a posé les premières bases juridiques nécessaires à l'éradication de ce phénomène<sup>1105</sup>. Le préambule de la Convention des Nations Unies contre la corruption rappelle cette réalité en des termes peu ambigus : « *Convaincus que la corruption n'est plus une affaire locale mais un phénomène transnational qui frappe toutes les sociétés et toutes les économies, ce qui rend la coopération internationale essentielle pour la prévenir et la juguler* »<sup>1106</sup>. L'universalisation du droit pénal va avoir pour mérite de rendre bien plus précaire le refuge trouvé dans la transnationalité par les auteurs d'infractions de corruption. Une disparité trop importante de la règle juridique va au contraire être un terrain propice à l'enracinement de la corruption et générer des obstacles à son combat. À titre d'exemple, il suffit pour s'en convaincre de s'intéresser au secteur bancaire et plus particulièrement à l'infraction de blanchiment de capitaux, avec l'existence de paradis fiscaux s'exonérant des règles couramment appliquées dans ce secteur d'activité, qui font de l'opacité un fonds de

---

<sup>1105</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre le crime organisé transnational*, U.N. Doc. A/RES/55/25, Palerme, 15 nov. 2000.

<sup>1106</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, Préambule.

commerce<sup>1107</sup>. De plus, les règles pénales étant semblables, la détermination du lieu de commission de l'infraction principale de corruption n'est plus un facteur limitant une lutte effective contre cette dernière puisque les conventions tendent dans leurs dispositions vers cet objectif. C'est le cas avec la compétence reconnue à un État de poursuivre l'auteur d'une infraction commise en dehors de ses frontières si elle « *affecte, du point de vue de l'État partie, ses intérêts vitaux, ou lorsque les conséquences ou les effets délétères et nuisibles de ces infractions ont un impact sur cet État partie* »<sup>1108</sup>.

Le deuxième avantage vient de l'amélioration substantielle d'une coopération étatique jugée comme primordiale à la réussite de la lutte mondiale contre la corruption. La globalisation de la législation pénale nationale génère un référentiel commun aux États facilitateur d'une lutte collective. La convention des Nations Unies contre la corruption fait un lien évident entre une uniformisation des droits pénaux nationaux et l'amélioration du fonctionnement de mécanismes issus des procédures pénales qui vont dans certains cas permettre la mise en place d'une coopération interétatique bien plus étendue et en théorie aisée à mettre en œuvre. Deux exemples sont suffisamment représentatifs pour être ici évoqués succinctement. Premièrement, la globalisation de la matière pénale va rendre les possibilités d'extradition d'auteurs d'infractions de corruption plus accessibles, et ce en l'absence même d'accords bilatéraux entre deux États<sup>1109</sup>. La nécessité juridique de présence d'une double incrimination, à la fois dans l'État requérant et dans l'État récepteur de la requête va être dans la majeure partie des cas remplie. Seules, en théorie, des questions relatives au caractère supposément politique ou discriminatoire cachées derrière la demande d'extradition pour infraction de corruption<sup>1110</sup> pourraient limiter cette possibilité d'extradition pénale associée à l'infraction dans l'État requéreur si elles allaient à l'encontre de certains principes de l'autre État comme dans le cas de la peine de mort. Secondement, le mécanisme complexe mais novateur du recouvrement d'avoirs ne sera possible qu'en cas de législation analogue, entre les États, sur les infractions de corruption. Bien que cette procédure soit encore à l'heure actuelle sous-exploitée du fait de sa complexité et de son

---

<sup>1107</sup>TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Combattre la corruption : enjeux et perspectives*, Khartala, 2002, pp.180 – 183.

<sup>1108</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 13(1)(c).

<sup>1109</sup>*Idem*, art. 44.

<sup>1110</sup>*Idem*, art. 44(15) : « *Aucune disposition de la présente Convention ne doit être interprétée comme faisant obligation à l'État Partie requis d'extrader s'il a de sérieuses raisons de penser que la demande a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne en raison de son sexe, de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son origine ethnique ou de ses opinions politiques, ou que donner suite à cette demande causerait un préjudice à cette personne pour l'une quelconque de ces raisons* ».



caractère moins juridique que diplomatique, on ne peut nier l'apport dans ce domaine de l'uniformisation internationale du droit pénal qui va ouvrir cette possibilité à des États spoliés par une âpre corruption.

Le troisième avantage ne va pas seulement concerner les États mais aussi l'ensemble de la société civile. Il s'agit, suite à cette uniformisation, du renforcement d'une sécurité juridique<sup>1111</sup> internationale qui peut se définir comme « *la possibilité de savoir en avance les conséquences de droit des actes que l'on propose d'accomplir* »<sup>1112</sup>. Avec l'uniformisation des normes pénales anticorruption, les possibles conflits en matière de législation anticorruption entre les États ont tendance à s'estomper. De ce développement de l'ordre juridique international va naître une continuité transfrontalière du droit. Les multiples justiciables se voient ainsi appliquer la même règle pénale à l'échelle mondiale. Certes la sanction associée à l'infraction reste du ressort des États et peut connaître des différences substantielles, mais ces dernières sont à relativiser au regard de l'homogénéité globale nouvellement créée. Cet impératif de sécurité juridique s'inscrit pleinement dans la dynamique actuelle de mondialisation, à la fois de l'économie et du droit, en venant garantir une application du droit de la corruption propice à un développement économique axé sur des investissements étrangers théoriquement analogues entre les États.

L'uniformisation des normes pénales nationales en matière de lutte contre la corruption ne connaît malheureusement pas que des avantages et comporte, comme bien souvent, un pendant négatif qu'il convient d'aborder. Il sera possible de distinguer plusieurs désagréments portant sur des sujets divers.

Tout d'abord, le phénomène d'uniformisation, de par sa nature intrinsèque, va lisser les particularismes nationaux des États au risque de générer des conflits juridiques profonds qui peuvent être source d'insécurité. Bien conscientes de cet inconvénient, les conventions de lutte contre la corruption laissent aux États une certaine marge de liberté en déclinant des dispositions à l'impérativité modulable tout en portant une remarquable considération au respect des principes juridiques fondamentaux ou du droit interne des États parties<sup>1113</sup>.

---

<sup>1111</sup> Voir Philippe RAIMBAULT, Dominique SOULAS DE RUSSEL, « Nature et racines du principe de sécurité juridique : une mise au point », *Revue Internationale de Droit Comparé*, Vol. 55, 2003, pp. 85-103.

<sup>1112</sup> Michel PAQUES, *Droit public élémentaire en quinze leçons*, Larcier, 2005, p. 52.

<sup>1113</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 23: « *Chaque État Partie adopte, conformément aux principes fondamentaux de son droit interne, les mesures législatives et autres nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale, lorsque les actes ont été commis intentionnellement* ».

Toutefois, nonobstant cette prise en compte, plusieurs incriminations d'infractions de corruption font fi de ce respect malgré sa récurrence, particulièrement en matière de prévention de la corruption. De plus, quand il est question de la négation de particularismes locaux, il faut plus entendre par là, la dynamique générée par la conventionnalisation de la lutte contre la corruption que les échappatoires permises par les dispositions conventionnelles. Au final, cette uniformisation peut générer, pour le justiciable, une insécurité juridique contre-productive quant aux objectifs du combat anticorruption, car la loi pénale nouvellement créée présente le risque de ne pas être adaptée aux pratiques couramment admises dans le pays. La loi en tant qu'expression de la volonté générale<sup>1114</sup> se retrouve ici en quelque sorte imposée par cette dynamique internationaliste avec des conséquences sur l'effectivité de la lutte contre la corruption.

L'uniformisation des droits pénaux souffre aussi de la disparité de la communauté internationale. Si cette politique ambitieuse présente le désagrément de ne pas pouvoir être appliquée de manière homogène, force est de constater que, selon les moyens dont ils disposent, les États auront plus ou moins de difficultés à entreprendre les réformes prévues par les conventions de lutte contre la corruption. Les compétences administratives des États sont si disparates que l'application de ces dispositions conventionnelles, à certains égards trop ambitieuse, ne sera pas la même à Madagascar que dans des États bien plus riches. C'est la raison pour laquelle la coopération interétatique est autant mise en avant qu'encouragée. L'idée prégnante est que le compétent va aider l'inapte, le riche soutenir le pauvre, le fort protéger le faible. Dans ce contexte, l'affirmation de la coopération interétatique en tant que bras armé de la globalisation pénale en matière de corruption coule de sens. Effet pervers d'un tel mécanisme, la création d'une dépendance envers la coopération interétatique rappelle pourtant une forme de paternalisme infantilisant.

Ces désagréments ne sont pas sans conséquence. Le caractère ambitieux d'une uniformisation universelle des politiques pénales anticorruption ainsi que la négation de certains principes de droit interne ou d'une pratique socialement acceptée présentent l'écueil d'une justice fictive qui ferait de la lutte contre la corruption une chimère entretenue par des textes inappliqués. Qu'un État ne puisse faire appliquer de nouvelles incriminations faute de moyens nécessaires<sup>1115</sup> ou qu'il rencontre des difficultés à les concilier avec des principes

---

<sup>1114</sup> Voir Raymond CARRE DE MALBERG, *La loi, expression de la volonté générale*, Sirey, 1931.

<sup>1115</sup> Ce sera tout particulièrement le cas en ce qui concerne les infractions de corruption touchant au domaine économique tel que le blanchiment des produits du crime. Cela nécessite un corps de fonctionnaire d'élite ayant reçu une formation de pointe ainsi qu'un financement adéquat.

de son droit interne aura la même conséquence : la présence d'une « *lex simulata* »<sup>1116</sup> sous forme de normes revendiquant certaines valeurs sans intention aucune de les rendre effectives. Peut-on alors parler d'un échec pratique de la globalisation ? Certes, les législations formeraient un tout cohérent mais seraient appliquées asymétriquement et leur uniformité ne serait que théorique sans les avantages escomptés. À la lumière de ce constat pessimiste se profile alors la problématique bien connue des relations entre la pratique et la théorie qui nécessitent « *un intermédiaire qui forme le lien et le passage de l'une à l'autre, quelque complète d'ailleurs que puisse être la théorie* »<sup>1117</sup>. Ce lien semble actuellement fort mince alors que la lutte contre la corruption se jugera sur son efficacité et non sur l'universalisation des législations. Le droit ne devrait fort logiquement pas se résumer à une futile barrière de papier.

C'est à la lumière de ce contraste entre avantages et désagréments que sera éclairé-le bilan sur l'uniformisation des droits pénaux nationaux en matière de lutte contre la corruption. Si la réussite de la globalisation des législations pénales ne fait aucun doute quand est constaté le nombre important d'États parties aux différentes conventions de lutte contre la corruption<sup>1118</sup>, ses effets tardent pourtant à se faire sentir, notamment à Madagascar. Et le seul aspect répressif, dans ce contexte, n'est pas en capacité d'apporter une réponse suffisante à la problématique de la corruption.

## **2 : Vers une reconnaissance d'un droit pénal international de la corruption.**

Les faiblesses du cadre conventionnel actuel d'une orientation de la lutte contre la corruption appuyée sur une uniformisation des droits pénaux nationaux sont un appel à dépasser les restrictions induites par la souveraineté des États et le recours aux législations strictement nationales. Faut-il rappeler que les différentes conventions de lutte contre la

---

<sup>1116</sup> Tomer BROUDE, Yuval SHANY, *The Shifting Allocation of Authority in International Law: Considering Sovereignty, Supremacy and Subsidiarity*, Bloomsbury Publishing, 2008, p. 43: « *Discipline and realism are certainly desirable traits for legislators, but the reasons for the discrepancy between the 'law-in-the-books' and the 'law-in-action' are not always attributable to legislative incontinence or fecklessness. In every legal system, some legislation is enacted simply to affirm a value or placate a constituency without any intention or expectation of making it effective. The exercise is apparently legislative but the product is simulated law or lex simulata: the process is a simulation of law-making in which the key actors appreciate that they neither intend nor are installing an operative prescription* ».

<sup>1117</sup> Emmanuel KANT, « *Éléments métaphysiques de la doctrine du droit* », *La Métaphysique des mœurs*, A. Durand, 1853, p. 339.

<sup>1118</sup> À la date du 10 mai 2015, la Convention des Nations Unies contre la corruption comprenait 171 États parties dont 140 signataires.

corruption n'ont fait que favoriser la cristallisation d'une coutume préexistante bien que relativement récente ? Compte tenu de la dynamique de l'internationalisation substantielle du droit consacré à la corruption, il est possible d'entrevoir une dualité de solutions : soit la dynamique pousserait vers encore plus d'uniformisation, soit au contraire le dépassement du cadre conventionnel deviendrait une réalité et la reconnaissance future d'un droit pénal international de la corruption autonome des États possible.

Pour certains auteurs comme Christopher K. Carlberg<sup>1119</sup>, une plus grande harmonisation des législations est impossible en raison de la multitude et du caractère des standards conventionnels<sup>1120</sup>. Les conventions de lutte contre la corruption laissent, en effet, aux États une marge de manœuvre importante et fonctionnent sur la base du principe de l'équivalence fonctionnelle. L'uniformisation des droits pénaux nationaux ne pourrait devenir une réalité qu'avec une impérativité supérieure des dispositions conventionnelles et une précision accrue des standards conventionnels, comme par exemple, en pratique, avec une réglementation de la sanction pénale. Introduire dans le droit conventionnel des peines planchers pour certaines infractions de corruption aurait l'avantage de mettre la commission de l'infraction pour l'individu concerné au même niveau de risque dans tous les États parties. L'autre avantage de cette méthode serait de renforcer la sécurité juridique internationale. Le justiciable aurait ainsi la garantie de se voir appliquer une même norme pénale qui ne dépendrait pas des spécificités des législations du lieu de l'infraction ou du lieu où elle a produit des effets. Toutefois, une telle approche ne ferait qu'exacerber les inconvénients de la stratégie d'uniformisation décentralisée de la matière pénale avec une augmentation des conflits liés à la négation de certains principes juridiques fondamentaux ainsi que des spécificités tant juridiques que culturelles des États concernés. Cette précision accrue des standards conventionnels souffre encore globalement de la souveraineté étatique. Les ordres juridiques nationaux semblent un obstacle difficilement dépassable et le souhait d'une telle approche relève actuellement de l'utopie juridique sauf à faire apparaître une « *lex simulata* »<sup>1121</sup> qui viderait cette uniformisation avancée de ses principaux avantages et complexifierait d'autant la compréhension du droit de la corruption.

---

<sup>1119</sup> Christopher K. CARLBERG, « A Truly Level Playing Field for International Business: Improving the OECD Convention on Combating Bribery Using Clear Standards », *British Columbia International and Comparative Law Review*, 2003, vol. 95, p. 111.

<sup>1120</sup> Yannick RADI, « Du "dilemme du prisonnier" au "jeu d'intégration". L'internationalisation de l'incrimination pénale de corruption active transnationale », *La corruption et le droit international*, Daniel DORMOY (dir.), Bruylant, 2010, p. 191.

<sup>1121</sup> Tomer BROUDE, Yuval SHANY, *Op. cit.*

Il ne faudrait cependant pas considérer trop hâtivement que le processus de globalisation conduirait irrémédiablement à une impasse. Seuls, le cadre conventionnel et le recours aux législations nationales en tant que vecteurs d'uniformisation sont sur la sellette, d'où la tentation d'une normativité supranationale qui contournerait les difficultés induites par les spécificités nationales. C'est pourquoi il semblerait en outre plus logique de délocaliser les poursuites pénales avec par exemple la création d'un tribunal international spécialisé dans la corruption et de sortir du carcan étatique pour combattre une corruption aujourd'hui transnationale et déterritorialisée. La coordination interétatique des services judiciaires peut être jugée insuffisante pour répondre à cette corruption de plus en plus mutante et insaisissable. Et cela malgré l'effort remarquable des conventions de lutte contre la corruption pour instaurer des mécanismes de coopération de plus en plus techniques. C'est l'échec relatif de ces mécanismes qui va pousser à une réflexion sur la reconnaissance d'un cadre supranational d'intégration normative, parce qu'ils sont souvent trop complexes pour les États en voie de développement et parce que la barrière de la souveraineté s'érige lorsque les intérêts des États sont en jeu.

Pendant de très nombreuses années, la reconnaissance d'un ordre juridique international pénal était considérée comme une chimère. Si le droit international formait bel et bien un ordre juridique à part entière, et caractérisé par une décentralisation normative<sup>1122</sup>, il restait intrinsèquement la chose des États<sup>1123</sup> et avait comme principale fonction de régir leurs rapports, que cela soit par le biais de la coutume internationale ou par celui des accords bilatéraux ou multilatéraux. Il a fallu attendre la fin de seconde guerre mondiale et de ses horreurs pour voir apparaître un ordre juridique international pénal<sup>1124</sup> garant de valeurs morales de l'humanité<sup>1125</sup> et qui assurerait leur protection via l'incrimination internationale d'une série de crime inscrits dans le marbre statutaire des diverses juridictions internationales. La reconnaissance d'un droit pénal international de la corruption est alors assujettie à une question fondamentale : la réprobation de la corruption peut-elle être considérée comme partie intégrante des valeurs morales de l'humanité ? Les juridictions pénales internationales n'apportent actuellement pas d'élément dans ce sens. La corruption n'y est tout simplement pas clairement mentionnée. Les statuts de la Cour pénale

---

<sup>1122</sup> Alain PELLET, « Le droit international à l'aube du XXIème siècle (La société internationale contemporaine - Permanences et tendances nouvelles) », *Cours de droit international public*, 1997, p. 43.

<sup>1123</sup> Le grand juriste autrichien Hans Kelsen considérait à ce propos que « *le seul sujet du droit international est l'État* ».

<sup>1124</sup> Le procès de Nuremberg intenté à l'encontre des principaux dignitaires nazis en 1945 en est la genèse.

<sup>1125</sup> Yannick RADI, *Op. cit.*, p. 192.

internationale (CPI) fixent, dans leur article 7, une série d'actes relevant du crime contre l'humanité sans y inclure les actes de corruption<sup>1126</sup>. Cette distinction est cependant sujette à débat et certains auteurs tendent à considérer la corruption comme un crime contre l'humanité<sup>1127</sup>. Lors de la cinquième Conférence mondiale des parlementaires contre la corruption qui a eu lieu en février 2013 à Manille, aux Philippines, l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC)<sup>1128</sup> a reçu mandat de faire reconnaître au niveau international la corruption à haut niveau en tant que crime contre l'humanité afin de permettre aux instances internationales de juger et condamner les auteurs d'infractions de corruption les plus graves. Cette démarche est pertinente puisque la corruption est souvent associée et vient en complément d'infractions relevant du crime contre l'humanité et que ses conséquences désastreuses sur les libertés publiques et sur l'économie des pays vont toucher de façon dramatique les individus les plus démunis. La soustraction des richesses du pays peut être considérée comme la spoliation frauduleuse d'un bien commun qui va non seulement avoir des conséquences sur les individus vivant sur un territoire déterminé mais aussi sur les générations futures. La reconnaissance de la corruption comme un crime contre l'humanité ouvrirait la porte à sa prise en compte par des juridictions internationales *ad hoc* voire par la CPI à la suite d'une révision de ses statuts.

Si les juridictions pénales internationales déclinent aujourd'hui toute compétence en matière de corruption, diverses conventions internationales affirment quant à elles la réprobation de la corruption comme partie intégrante du patrimoine moral de l'humanité. La nécessité de combattre la corruption est affirmée dans plusieurs développements des préambules des conventions de lutte contre la corruption. La Convention des Nations Unies contre la corruption montre que les États ont conscience des désagréments causés par la corruption et « *de la menace qu'elle constitue pour la stabilité et la sécurité des sociétés, en sapant les institutions et les valeurs démocratiques, les valeurs éthique et la justice et en compromettant le développement durable et l'état de droit* »<sup>1129</sup>. La Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption aborde la corruption de manière

---

<sup>1126</sup> Statut de Rome de la Cour pénale internationale, A/CONF.183/9, Rome, 17 juillet 1998, art. 7.

<sup>1127</sup> Droit et démocratie, *La grande corruption est-elle un crime contre l'humanité ?*, Colloque du 22 juin 2011, Paris.

<sup>1128</sup> Le GOPAC est une organisation internationale créée en 2002 qui regroupe des parlementaires concernés par la lutte contre la corruption. Son action concerne la promotion de programmes ciblés dans la lutte contre la corruption. Il édite chaque année un rapport qui comprend des recommandations. L'organisation comprend actuellement plus de 700 membres répartis dans le monde entier.

<sup>1129</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, préambule.

similaire en considérant que les États sont préoccupés des « *effets négatifs de la corruption et de l'impunité sur la stabilité politique, économique, sociale et culturelle des pays africains, et ses conséquences néfastes sur le développement économique et social des peuples africains* »<sup>1130</sup>. Sans compter la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale qui fait indirectement un rapprochement entre la corruption, en tant que moyen utilisé par la criminalité transnationale pour se développer, et les activités terroristes dont la réprobation internationale est sans ambiguïté<sup>1131</sup>. L'absence d'une définition commune du terrorisme acceptée internationalement y concourt toutefois en grande partie.

Il ne faut pas oublier non plus que la prise en compte conventionnelle et universelle de la réprobation de la corruption n'est que l'expression d'une coutume internationale déjà établie et garante de la protection des valeurs morales de l'humanité. Juridiquement, la réprobation de la corruption repose sur une internationalisation normative décentralisée de l'incrimination via une uniformisation des droits pénaux nationaux. Cela dit, à la lumière de l'exigence sociale de combattre la corruption, l'ordre juridique international semble aujourd'hui en capacité d'aller au-delà de cette approche purement nationale et de proposer « *une internationalisation intégrée du crime de corruption* »<sup>1132</sup>. Cela aurait le mérite de s'affranchir de difficultés générées par les particularismes nationaux et les principes fondamentaux des droits internes. La criminalisation de la corruption reposerait alors, au niveau international, sur une dynamique d'intégration des États à ce nouvel ordre pénal international de la corruption. Parce que seule une approche supranationale serait en mesure d'aboutir à un tel changement de paradigme, l'internationalisation institutionnelle du crime de corruption apparaît comme une évidence. Elle pourrait s'appuyer sur deux types d'institutions juridictionnelles internationales existantes. La première possibilité serait la création d'une juridiction *ad hoc*, non plus instituée en fonction de considérations territoriales comme cela a pu être le cas avec le Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie et le Tribunal international pour le Rwanda, mais suivant une approche thématique. Cette démarche aboutirait à la création d'un tribunal international de la

---

<sup>1130</sup> Union africaine, *Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption*, Maputo, 11 juillet 2003, préambule.

<sup>1131</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*, U.N. Doc. A/RES/55/25, Palerme, 15 nov. 2000, préambule : « *Engage tous les États à reconnaître les liens entre les activités de la criminalité transnationale organisée et les actes de terrorisme, en tenant compte de ses résolutions pertinentes, et à appliquer la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée dans la lutte contre toutes les formes d'activité criminelle, conformément aux dispositions de ladite Convention* ».

<sup>1132</sup> Yannick RADI, *Op. cit.*, p. 193.

corruption. La seconde possibilité consisterait plus simplement à se servir des outils existant. À quoi bon, en effet, s'encombrer d'une nouvelle juridiction internationale potentiellement redondante avec les instruments actuels, s'il est possible d'ajouter dans leurs champs de compétence la question de la corruption ? Dans cette optique, la Cour pénale internationale serait la juridiction adéquate. Il resterait cependant à modifier ses statuts soit pour intégrer la corruption comme un crime contre l'humanité, soit pour faire entrer le crime de corruption dans la compétence de la Cour aux côtés des crimes d'agression, de génocide, de guerre et contre l'humanité. Cependant, la révision des statuts nécessiterait une négociation interétatique qui pourrait devenir un obstacle sérieux à une reconnaissance institutionnelle du crime de corruption. Mais l'existence d'une coutume et d'une réprobation universelle de ce phénomène par les acteurs du droit international rend la recherche d'un consensus bien moins hasardeuse. Portés par cette récente valeur universelle, les États pourraient être enclins à modérer l'influence de leurs particularismes nationaux lors des négociations, une approche dualiste ou pluraliste du droit international n'allant pas à l'encontre de l'existence d'un double système normatif : national et international. Le futur de la lutte contre la corruption à Madagascar pourrait alors être envisagé de manière déterritorialisée et se soustraire aux difficultés actuelles que connaît son système juridictionnel à sanctionner effectivement les infractions de corruption.

**B : La problématique de la responsabilité des sujets du droit international en matière de lutte contre la corruption au défi du droit international.**

Le Droit dans toute sa noblesse peut être considéré comme la réponse à la problématique de la corruption. Non pas qu'il soit l'élément essentiel de ce combat mais plutôt parce qu'il en est l'antithèse. La corruption s'appréhende en effet comme un anti-droit puisqu'elle s'affranchit du respect de la norme juridique et la vide de son contenu. Dans ce cadre, la consécration de la réprobation de la corruption dans le droit international a pour conséquence de faire naître une responsabilité des sujets du droit international. Celle-ci va toutefois avoir une portée parfois bien différente selon le sujet auquel elle va s'appliquer et le type de responsabilité, civile et pénale, qu'elle va engendrer. Des conséquences de l'application pratique d'un tel principe seront alors prévisibles.



## 1 : Arguments juridiques en faveur d'une responsabilité internationale pour corruption.

Le droit international de la corruption est porteur d'obligations juridiques. La violation d'une règle coutumière ou bien d'une disposition d'un traité auquel un acteur du droit international a souscrit signifie aussi la violation d'une obligation qui peut prendre plusieurs formes : elle peut être un acte positif (par exemple le recours à des actes considérés comme des infractions de corruption) ou une abstention (c'est le cas, par exemple, lorsqu'un État ne va pas mettre en place sur son territoire certains mécanismes de lutte contre la corruption, ou lorsqu'il ne va pas incriminer certaines infractions de corruption alors qu'il a ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption. Le pendant à cette obligation est la responsabilité. En souscrivant à diverses conventions ou tout simplement du fait de l'existence de normes coutumières internationales, les sujets du droit international engagent leur responsabilité. Cette responsabilité en tant que « *corollaire du droit* »<sup>1133</sup> va engager les sujets du droit international, si d'aventure ils contrevenaient aux règles internationales sur la corruption sans pour autant déboucher nécessairement sur une sanction. Il serait donc pour le moins hâtif de considérer que l'absence d'une sanction internationale démontre une absence de responsabilité. Car contrairement à ce que peuvent penser les détracteurs du droit international, la sanction ne signifie pas contrainte tant elle connaît de multiples formes comme par exemple la réparation d'un dommage, l'exécution d'une règle, d'une punition. « *Une règle n'est pas juridique parce qu'elle est sanctionnée, elle est sanctionnée parce qu'elle est juridique* »<sup>1134</sup>. L'absence d'une sanction ou d'une police internationale n'est donc pas de nature à remettre en cause la juridicité des normes internationales et la responsabilité qui en découle. En l'espèce, les conventions onusiennes de lutte contre la corruption ne prévoient pas de mécanismes particuliers de sanction. Une approche plus politique que juridique de la question permet toutefois de constater l'existence effective d'une sanction indirecte au non-respect des normes internationales dès lors qu'est constatée l'existence d'une *opinio juris*. Ne pas respecter les règles relatives à la corruption va avoir sa conséquence pour sanction : une possible perte de crédibilité et d'influence de l'État fautif sur la scène internationale.

---

<sup>1133</sup> Patrick DAILLIER, Alain PELLET, *Droit international public*, LGDJ, 2002, 7<sup>ème</sup> éd., p. 762.

<sup>1134</sup> Jean-Marc SAUREL, « L'enlacement du droit international (à propos du cours général de droit international public de Georges Abi-Saab) : quelques réflexions prospectives », *L'ordre juridique international, un système en quête d'équité et d'universalité*, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, p. 59.

Force est de constater la fragmentation du droit en matière de responsabilité. En l'absence d'une convention internationale sur la responsabilité des sujets du droit international, les conventions internationales vont aborder, ou pas, le sujet de la responsabilité au cas par cas. En ce qui concerne le droit de la corruption, les diverses conventions n'ont pas fait l'impasse sur cette notion fondamentale et mettent en avant le principe de responsabilité dans leurs dispositions. Le préambule de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la corruption porte ce principe en exergue en soulignant l'importance de la responsabilité<sup>1135</sup>. Plus explicitement encore, dans son article premier, elle se donne comme objet de « *promouvoir l'intégrité, la responsabilité et la bonne gestion des affaires publiques et des biens publics* »<sup>1136</sup>. Cette prise en compte de la responsabilité en matière de corruption avait déjà été abordée par la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée dans ses articles 8, 9 et 10 qui incriminent la corruption, prévoient une série de mesures de lutte et enfin engagent les États à adopter des mesures relatives à la responsabilité des personnes morales<sup>1137</sup>. Diversité des textes oblige, cette exigence se retrouve aussi dans la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales<sup>1138</sup>.

Certains pourraient voir dans cette fragmentation une menace pour l'ordre juridique international du fait de la limitation de la notion de responsabilité. Cependant, les travaux de la Commission du Droit International (CDI) sur la fragmentation du droit international<sup>1139</sup> ont abouti à la reconnaissance d'une interprétation large du principe de responsabilité<sup>1140</sup>. La multiplicité des textes, quant à elle, plaide, au contraire, dans le sens d'une meilleure protection et donc d'une extension de la responsabilité.

---

<sup>1135</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, préambule, §11 : « Ayant également à l'esprit les principes de bonne gestion des affaires publiques et des biens publics, d'équité, de responsabilité et d'égalité devant la loi et la nécessité de sauvegarder l'intégrité et de favoriser une culture de refus de la corruption ».

<sup>1136</sup> *Idem*, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>1137</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*, U.N. Doc. A/RES/55/25, Palerme, 15 nov. 2000, art. 8, 9 et 10.

<sup>1138</sup> OCDE, *Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales*, 21 nov. 1997, art. 2 : « Chaque Partie prend les mesures nécessaires, conformément à ses principes juridiques, pour établir la responsabilité des personnes morales en cas de corruption d'un agent public étranger ».

<sup>1139</sup> Martti KOSKENNIEMI, « Fragmentation of International Law : Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law », *Official Records of the General Assembly – Fifty-eight Session*, A/CN.4/L.682, 13 avril 2006.

<sup>1140</sup> Patrick Juvet LOWE GNINTEDEM, « La responsabilité en droit international pour corruption dans la gestion des ressources naturelles en Afrique centrale », *La corruption et le droit international*, Daniel DORMOY (dir.), Bruylant, 2010, pp. 130 – 133.

La mise en œuvre de la responsabilité est conditionnée à l'existence d'un fait générateur. La question est alors de savoir si la corruption peut être considérée comme un fait générateur de responsabilité. En matière de corruption, la responsabilité ne peut être engagée qu'une fois certaines conditions réunies. En premier lieu, la qualification préalable des faits de corruption est indispensable à l'émergence d'une responsabilité pour corruption : la corruption doit être, avant tout, caractérisée en tant qu'infraction car, sans une réponse du droit, point de responsabilité. Cette qualification d'infraction ne souffre plus actuellement de contestation grâce aux efforts déployés en ce sens par les diverses conventions internationales relatives à la question. Les principaux traités de lutte contre la corruption qualifient ainsi toute une série d'actes comme des infractions de corruption et engagent les États à leur « *conférer le caractère d'infraction pénale* »<sup>1141</sup>. Infraction pénale oblige, la responsabilité pour acte de corruption ne pourra être engagée, en plus de la commission de l'acte ou de la non-commission, sans l'existence d'un élément moral, le sentiment de contrevenir au droit. Si la corruption a pu, aux siècles précédents, être considérée comme un mode de gouvernement et non comme une véritable entorse aux règles de droit, ce n'est plus le cas aujourd'hui. La réprobation universelle de ce comportement, exprimée dans de nombreux textes internationaux, par les juridictions internationales et dans les discours étatiques, permet d'affirmer que cet élément moral n'est plus un obstacle juridiquement insurmontable à la mise en œuvre d'une responsabilité internationale pour des actes de corruption. Cette dynamique globale pousse par ailleurs à faire aussi reconnaître la corruption comme une infraction civile qui engage une responsabilité et ouvre la porte à une réparation d'un éventuel préjudice. Cet aspect de la question se retrouve dans la volonté conventionnelle de faire reconnaître la responsabilité des personnes morales<sup>1142</sup> et de mettre en place des mécanismes de recouvrement d'avoirs<sup>1143</sup>. La responsabilité n'est par contre plus conditionnée à la présence d'une faute depuis les travaux d'Anzilotti et il lui sera

---

<sup>1141</sup> La Convention de l'ONU impose aux États parties de conférer le caractère d'infractions pénales à une série d'actes énumérée en particulier dans les articles 15 à 25. La Convention de l'UA engage dans son article 5 d'« *adopter les mesures législatives et autres mesures requises pour définir comme infractions pénales, les actes visés au paragraphe 1 de l'article 4 de la présente Convention* ».

<sup>1142</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 26 : « *Chaque État Partie adopte les mesures nécessaires, conformément à ses principes juridiques, pour établir la responsabilité des personnes morales qui participent aux infractions établies conformément à la présente Convention* ».

<sup>1143</sup> *Idem*, chap. 5.

préférée la notion d'illicéité. Car la faute renvoie à des considérations morales : s'il y a faute, c'est qu'il y a entorse à une conduite jugée comme bonne<sup>1144</sup>.

Enfin, la création d'une responsabilité internationale pour des faits de corruption est généralement, en droit international, conditionnée par l'existence d'un préjudice, le dommage pouvant résulter d'une action ou d'une omission<sup>1145</sup>. En l'espèce, les infractions de corruption dûment commises induisent presque systématiquement un préjudice. Les conséquences désastreuses de la corruption ne sont plus à démontrer et touchent, à terme, surtout les populations les plus démunies qui n'ont même pas les moyens de profiter d'un tel système illicite. La corruption, si elle est à court terme un moyen efficace d'obtenir des avantages particuliers, va à l'encontre de l'intérêt général.

Bien que le préjudice ne soit pas difficile à démontrer lorsque qu'il est associé à une infraction de corruption, il peut être considéré comme une donnée négligeable. En d'autres termes, la responsabilité pour corruption ne serait pas liée à l'existence d'un préjudice. Cela s'explique par le fait que le dommage est inhérent à chaque violation du droit international<sup>1146</sup>. Parce que la pratique de la corruption est une infraction au droit international tant coutumier que conventionnel, une responsabilité internationale pour corruption existe alors sans avoir à apporter la preuve d'un quelconque préjudice<sup>1147</sup>. Le caractère d'infraction pénale de la corruption abonde dans ce sens et rend inutile l'exigence d'un préjudice pour engager la responsabilité. La Convention des Nations Unies contre la corruption rappelle qu'en droit pénal, la responsabilité découle directement de l'existence d'une infraction pourvu que cette dernière soit caractérisée juridiquement sans même prouver l'existence d'un préjudice<sup>1148</sup><sup>1149</sup>. Cette interprétation juridique a pour conséquence de tempérer l'exigence d'un lien de causalité entre une infraction de corruption et un préjudice. Étant donné que la responsabilité en droit international peut être engagée dès qu'il est constaté une infraction de corruption, la recherche d'un lien de causalité avec un éventuel

---

<sup>1144</sup> Joe VERHOEVEN, *Droit international public*, Larcier, 2000, p. 618.

<sup>1145</sup> *Idem*.

<sup>1146</sup> Prosper WEIL, « Le droit international en quête de son identité », Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye (RCADI), Tome 237, 1992, pp. 342 – 343.

<sup>1147</sup> Patrick Juvet LOWE GNINTEDEM, *Op. cit.*, p. 135.

<sup>1148</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 3(2) : « Aux fins de l'application de la présente Convention, il n'est pas nécessaire, sauf si celle-ci en dispose autrement, que les infractions qui y sont visées causent un dommage ou un préjudice patrimonial à l'État ».

<sup>1149</sup> Il peut exister des infractions non créatrices de préjudices comme la tentative. Les auteurs n'en peuvent pas moins se dégager de leur responsabilité de ce seul fait. Cela s'explique par la nature première de la matière pénale qui est de sanctionner plus que réparer.

préjudice n'a plus de sens<sup>1150</sup>. Le fait d'enfreindre la règle de droit devient une condition suffisante, la responsabilité étant « *la conséquence directe de la légalité* »<sup>1151</sup>. La Commission du Droit International, dont les travaux visent à codifier la coutume internationale<sup>1152</sup>, a consacré un tel principe en écartant définitivement le dommage comme élément constitutif de la responsabilité internationale et a adopté une « *conception purement normative et immatérielle de celle-ci* »<sup>1153</sup>. Cette conception de la responsabilité internationale présente l'avantage majeur, en matière de corruption, de simplifier l'engagement de la responsabilité pour des faits de corruption puisqu'il n'est pas nécessaire de rechercher un éventuel préjudice, lequel est parfois difficilement visible tant la mécanique corruptrice a fait de l'occulte un mode de fonctionnement. Il y a donc ici une avancée majeure du droit international et de la lutte internationale contre la corruption qui pourrait être profitable à un État comme Madagascar dont les capacités en termes d'investigation sont pour le moins réduites par des limites budgétaires.

## **2: Conséquences et portée de la responsabilité pour corruption.**

La reconnaissance d'une responsabilité internationale pour des faits de corruption peut être considérée aujourd'hui comme une réalité. C'est aussi une avancée pour le droit international et un atout dans le combat contre ce phénomène destructeur. Toutefois, l'engagement de la responsabilité internationale en matière d'infraction de corruption n'aura pas la même portée selon la nature de la responsabilité mise en œuvre ou bien encore selon la qualité du sujet de droit international concerné.

Tout d'abord, l'invocation de la responsabilité pour des faits de corruption est du ressort des acteurs primaires du droit international que sont les États qui sont les principales victimes des infractions de corruption, surtout transnationales, qui aboutissent à un détournement de leurs ressources naturelles et sapent les politiques publiques de développement économique. La marge entre la position de victime et celle d'accusé est

---

<sup>1150</sup> Patrick Juvet LOWE GNINTEDEM, *Op. cit.*, p. 135.

<sup>1151</sup> Pierre-Marie DUPUY, « Responsabilité et légalité », in Société Française pour le Droit international, *La responsabilité en droit international*, Pedone, 1991, p. 263.

<sup>1152</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Statut de la Commission du droit international*, A/RES/174(II), 21 nov. 1947, art. 1§1 : « *La Commission du droit international a pour but de promouvoir le développement progressif du droit international et sa codification* ».

<sup>1153</sup> Pierre-Marie DUPUY, « Quarante ans de codification du droit de la responsabilité internationale des États: un bilan », *Revue Générale de Droit International Public*, 107, n°2, 2003, p. 327.

parfois bien mince, si bien que ces États peuvent voir engager leur responsabilité pour corruption. Il y a d'abord le cas de la responsabilité, que l'on jugera de directe, d'un État pour des faits de corruption quand, par exemple, il encourage voire diligente des manœuvres corruptrices dans le but d'obtenir des avantages notamment économiques. Cela s'inscrit dans la « *game theory* »<sup>1154</sup> lorsqu'un État considère que les avantages de pratiques corruptrices sont supérieurs à ceux d'une mise en place d'une lutte effective contre la corruption. Le droit international admet alors que la responsabilité des États peut être engagée du fait des agissements délictueux de ses organes ou même par des particuliers si ces derniers agissent pour le compte de l'État ou dans son intérêt, mais aussi par de simples particuliers ou par l'activité de ses organes judiciaires.

Il convient à ce propos de déterminer si l'engagement de la responsabilité de l'État suppose une faute de ses organes ou des agents travaillant à son service. De la même manière que la responsabilité internationale peut être engagée au seul motif d'un manquement à une règle de droit international, les travaux d'Anzilotti<sup>1155</sup> évoquent une responsabilité objective se passant de la notion de faute de l'agent en ne prenant en considération que les rapports entre l'activité de l'État et le fait contraire au droit international<sup>1156</sup>. La Commission du Droit International avait bien plus récemment affirmé, en 2001, qu'il n'y avait plus, en principe, « *d'exigence particulière de faute ou d'intention maligne pour qu'un fait internationalement illicite existe* »<sup>1157</sup>. Cette démarche, parfois contestée tant la faute en droit international est un domaine sujet à des débats doctrinaux vives<sup>1158</sup>, a pourtant le mérite d'aboutir à une meilleure protection contre la corruption. Il est donc possible actuellement d'envisager qu'en vertu de la théorie de la responsabilité objective expurgée d'éléments psychologiques parasites, l'État puisse être responsable internationalement pour des manquements à ses obligations conventionnelle en matière de corruption ou pour des actes contraires au droit international pratiqués par ses organes ou par des individus effectuant des missions pour son compte. Mais qu'en est-il du cas spécifique des particuliers ?

---

<sup>1154</sup> Tom GINSBURG, Richard H. MCADAMS, « Adjudicating in Anarchy: An Expressive Theory of International Dispute Resolution », *William and Mary law review*, vol. 45, 2004, p. 1235.

<sup>1155</sup> Dionisio ANZILOTTI, *Cours de droit international*, Sirey, 1929, p. 496.

<sup>1156</sup> Arrigo CAVAGLIERI, « Règle du droit de la paix », *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye (RCADI)*, vol. 26, 1929, p. 550.

<sup>1157</sup> James CRAWFORD, *Les articles de la CDI sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Introduction, texte et commentaires*, Pedone, 2003, p. 14

<sup>1158</sup> Voir Awalou OUEDRAOGO, « L'évolution du concept de faute dans la théorie de la responsabilité internationale des états », *Revue québécoise de droit international*, 21.2, 2008, pp. 129 – 165.

Les particuliers ou les individus, n'étant pas des organes publics et ne travaillant pas pour le compte de l'État, ne sont en principe pas les sujets d'une obligation internationale. Leurs actes ne peuvent en conséquence pas être attribués à l'État dont ils dépendent<sup>1159</sup>. Cela dit, le principe général de *due diligence*<sup>1160</sup> en droit international engage désormais la responsabilité de l'État pour des faits commis par des particuliers sous certaines conditions. C'est le cas par exemple lorsque les organes de l'État n'ont pas eu le comportement adéquat et qu'ils ont donc manqué de diligence face à de possibles infractions de corruption. Il est en effet admis que l'État a le devoir d'assurer une certaine sécurité juridique et de garantir par là même la bonne conduite des individus sur son territoire national. Ne pas le faire revient à engager sa responsabilité. C'est ce que la Cour Internationale de Justice a affirmé en 2005 dans l' « affaire relative aux activités armées sur le territoire du Congo »<sup>1161</sup> en considérant que l'Ouganda avait violé les principes internationaux de non-recours à la force dans les relations internationales et le principe de non-intervention du fait des agissements de ses ressortissants. À partir de cette base jurisprudentielle, il serait logique de penser que le devoir de vigilance puisse s'appliquer aussi en matière d'infraction de corruption dans le cas où un État n'aurait pas empêché la commission d'infraction de corruption par ses ressortissants. L'État pourrait être internationalement tenu pour responsable en vertu de l'engagement de sa responsabilité découlant de la ratification des diverses conventions internationales, s'il ne mène pas une lutte contre la corruption suffisamment effective et permet ainsi à des individus de commettre des infractions de corruption sur son territoire national. La vigilance de l'État en matière de lutte contre la corruption se jugera sur ses politiques publiques et sa législation, notamment à travers la prévention de la corruption, la prohibition de la corruption et la sanction de la corruption. Le devoir de prévention se lie tout particulièrement avec celui de *due diligence* pour des raisons évidentes et est formellement reconnu par les Conventions de

---

<sup>1159</sup> Patrick DAILLIER, Alain PELLET, *Droit international public*, LGDJ, 2002, 7<sup>ème</sup> éd., p. 779.

<sup>1160</sup> Voir Awalou OUEDRAOGO, « La due diligence en droit international : de la règle de la neutralité au principe général », *Revue générale de droit*, Vol. 42, n° 2, 2012, pp. 641 – 683.

<sup>1161</sup> CIJ, *Affaire des activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, arrêt du 19 déc. 2005, Résumé n° 2005/3, p. 13 : « La Cour conclut qu'il existe suffisamment d'éléments de preuve étayant l'affirmation de la RDC selon laquelle l'Ouganda a manqué à son devoir de vigilance en ne prenant pas les mesures adéquates pour s'assurer que ses forces armées ne se livreraient pas au pillage et à l'exploitation des ressources naturelles de la RDC. Il en résulte qu'en manquant ainsi d'agir l'Ouganda a violé ses obligations internationales, engageant par là sa responsabilité internationale. En tout état de cause, quelles qu'aient été les mesures prises par ses autorités, la responsabilité de l'Ouganda était engagée dès lors que les actes illicites étaient commis par ses forces armées ».

l'ONU<sup>1162</sup> et de l'UA<sup>1163</sup> contre la corruption. La prohibition tient quant à elle à l'édiction de normes pénales criminalisant les infractions de corruption. Enfin, si l'État n'édicte pas de règles contre la corruption ou bien si ses organes administratifs et juridictionnels font défaut et provoquent de sa part, à l'occasion d'un fait individuel de corruption n'intéressant pas le droit international en lui-même<sup>1164</sup>, un manquement à ses obligations internationales, alors la sanction de la corruption ne serait pas effective et l'État pourrait voir engager sa responsabilité.

Il reste toutefois difficile d'établir clairement la responsabilité effective de l'État, notamment dans le domaine de la corruption. Si la seule constatation d'une infraction peut en théorie suffire à engager une responsabilité étatique, encore faut-il que l'infraction soit clairement constatée. La pratique internationale rend ainsi l'engagement de la responsabilité de l'État fort hasardeux, et ce d'autant plus que les liens entre des infractions de corruption, souvent transnationales et anonymes, et les agissements ou les manquements d'un État sont très difficiles à établir. Le système de mise en œuvre de la responsabilité étatique pour manque de vigilance en vertu du principe de *due diligence* est en outre créateur d'inégalités sur le plan international car la responsabilité des États les plus démunis sera bien plus aisée à établir pour ce motif que celle des États les plus développés dont les moyens budgétaires et administratifs sont à même d'organiser une prévention de la corruption. La responsabilité sera ici bien plus politique que juridique. C'est le cas avec les aides octroyées par les bailleurs de fonds internationaux, comme la Banque Mondiale, qui conditionnent désormais leur octroi à la mise en place de politiques de lutte contre la corruption dans le pays demandeur<sup>1165</sup>. L'État peut alors se retrouver doublement sanctionné par une responsabilité politique éloignant de lui l'aide internationale pour des infractions de corruption qui lui portent préjudice.

En plus de la responsabilité internationale qui peut être qualifiée de subsidiaire, des États et d'autres sujets du droit international peuvent engager leur responsabilité pour des faits de corruption. Il s'agit des personnes physiques et des personnes morales. Un obstacle majeur à cette reconnaissance se dresse pourtant : les personnes physiques ou morales

---

<sup>1162</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 5 – 14.

<sup>1163</sup> Union africaine, *Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption*, Maputo, 11 juillet 2003, art. 2.

<sup>1164</sup> Arrigo CAVAGLIERI, *Op. cit.*, p. 552.

<sup>1165</sup> Voir Jean CARTIER-BRESSON, « La Banque mondiale, la corruption et la gouvernance », *Corruption, libéralisation, démocratisation*, Tiers-Monde, tome 41, n° 161, 2000, pp. 165 – 192.



peuvent-elles être qualifiées de sujets du droit international ? La doctrine est pour le moins divisée sur la question. Pendant longtemps, le droit international était la chose des États. Mais avec l'émergence et le développement des droits humains, l'individu s'est vite retrouvé au centre de l'attention et des droits et des obligations se rapporte spécifiquement à lui. Or l'individu, titulaire de droits nouveaux, ne peut être que le sujet de l'ordre juridique qui a consacré ces mêmes droits<sup>1166</sup>. Il n'est toutefois qu'un sujet subsidiaire, sous tutelle ou encore secondaire. Ne possédant qu'une capacité réduite, il ne peut être créateur des normes et des obligations dont il est titulaire. Au contraire des États qui lui consentent des droits, sa conduite n'est en rien autonome dans les relations internationales<sup>1167</sup>. Le droit international conventionnel de la corruption illustre à merveille cette conception bâtarde de l'individu sujet de droit international en prévoyant une responsabilité internationale d'une catégorie bien spécifique de personnes physiques : l'agent public. Dès 1997, la « *Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales* » prévoyait, comme son appellation explicite le démontre, la reconnaissance d'obligations et donc d'une responsabilité pour ce type d'agents. Le cadre bicéphale de la lutte contre la corruption, représenté par les conventions de l'ONU et de l'UA sur la corruption, comprend des dispositions spécifiques concernant les obligations et la responsabilité des États envers les agissements des agents publics<sup>1168</sup> et en donne une définition large qui permet d'étendre la portée de la responsabilité internationale. L'agent public y est défini comme :

« toute personne qui détient un mandat législatif, exécutif, administratif ou judiciaire d'un État Partie, qu'elle ait été nommée ou élue, à titre permanent ou temporaire, qu'elle soit rémunérée ou non rémunérée, et quel que soit son niveau hiérarchique »<sup>1169</sup> et « toute autre personne qui exerce une fonction publique, y compris pour un organisme public ou une entreprise publique, ou qui fournit un service public, tels que ces termes sont définis dans le droit interne de l'État Partie et appliqués dans la branche pertinente du droit de cet État »<sup>1170</sup>.

Comme celle portant sur l'État, cette responsabilité des agents publics (et par extension celle de l'État) ne souffre pas de difficultés pratiques à la faire reconnaître. En attendant une

<sup>1166</sup> Jean COMBACAU, Serge SUR, *Droit international public*, 3<sup>ème</sup> édition, Montchrétien, 1997, pp. 304 et s.

<sup>1167</sup> Joe VERHOEVEN, *Droit international public*, Larcier, 2000, pp. 295 – 296.

<sup>1168</sup> Union africaine, *Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption*, Maputo, 11 juillet 2003, art. 7, 19 et 22 ; Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 7, 8, 12, 15, 16, 25, 30, 38 et 52.

<sup>1169</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 2(a).

<sup>1170</sup> *Idem*.

hypothétique modification des statuts de la Cour internationale de Justice, ce sont les États parties aux diverses conventions de lutte contre la corruption qui vont rendre tangible cette responsabilité internationale dans leurs législations nationales et plus particulièrement pénales.

Les personnes morales ne sont pas pour autant laissées de côté et leur responsabilité internationale paraît tout autant pouvoir être engagée pour des faits de corruption. Les règles du droit international ne leur sont cependant appliquées que par l'entremise des États. Il faut alors distinguer les personnes morales de droit interne de celles qui exercent une fonction transnationale. La responsabilité internationale des premières relève de l'ordre juridique des États. Une analyse des dispositions des principales conventions de lutte contre la corruption vient corroborer cette affirmation en démontrant le caractère national des conséquences des manquements des personnes morales<sup>1171</sup> à leurs obligations. La responsabilité internationale des secondes est bien plus complexe à établir car leur caractère transnational complexifie un engagement effectif de leur responsabilité. Pourtant, « *le principe de leur responsabilité ne saurait être contesté* »<sup>1172</sup>. La difficulté va être plutôt « *à faire assumer aux sujets saisis cette responsabilité* »<sup>1173</sup>, l'absence d'une sanction effective n'impliquant absolument pas une absence de responsabilité.

La portée de la responsabilité sera donc différente en fonction de la qualité du sujet à laquelle elle s'applique mais aussi en fonction de sa nature civile ou pénale. La responsabilité aura une double utilité : celle de réparer un préjudice (via notamment les mécanismes de recouvrement d'avoirs) et celle de sanctionner une infraction à la règle<sup>1174</sup>. Ces deux fonctions ne sont pourtant parfois pas si distinctes si bien qu'il est possible de voir dans la réparation une forme de sanction<sup>1175</sup>.

---

<sup>1171</sup> La Convention des Nations Unies sur la lutte contre la corruption prévoit dans son article 26 la responsabilité des personnes morales.

<sup>1172</sup> Patrick Juvet LOWE GNINTEDEM, « La responsabilité en droit international pour corruption dans la gestion des ressources naturelles en Afrique centrale », *La corruption et le droit international*, Daniel DORMOY (dir.), Bruylant, 2010, p. 145.

<sup>1173</sup> *Idem*.

<sup>1174</sup> Prosper WEIL, « Le droit international en quête de son identité », *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye (RCADI)*, Tome 237, 1992, p. 345 : « *l'État lésé peut certes, dans certaines situations, avoir droit à une réparation : tel sera le cas si l'acte illicite commis par l'État auteur lui a causé un préjudice. Mais l'État lésé peut aussi – et en l'absence d'un dommage il peut seulement – infliger un châtement, une punition, une sanction à l'État auteur* ».

<sup>1175</sup> Brigitte STERN, « Conclusions générales du colloque de la SFDI », *La responsabilité dans le système international*, Colloque du Mans, Pédone, 1991, p. 333.

Compte tenu de l'importance des sommes soustraites à l'économie des pays par les pratiques corruptives, la reconnaissance d'une responsabilité civile en matière de corruption revêt une importance particulière pour des États, tel Madagascar, qui souffrent de carences budgétaires et d'une économie anémiée. La responsabilité internationale de l'État étant par ailleurs en réalité comparable à une responsabilité civile, la faute à l'impossibilité pour lui d'être reconnu pénalement responsable, il peut être amené à réparer les dommages causés par ses organes. En matière de corruption, cette responsabilité internationale sera engagée avec deux conséquences principales. La première est de corriger une situation juridique entachée d'infractions de corruption en sanctionnant de nullité l'acte juridique vicié, la convention de Vienne reconnaissant la corruption comme un vice du consentement<sup>1176</sup>, la Convention des Nations Unies contre la corruption prévoit, elle aussi, que les États puissent considérer la corruption comme un motif d'annulation d'un contrat ou d'un acte juridique ou bien encore servir de base pour corriger les inégalités qui en résulteraient<sup>1177</sup>, comme par exemple les procédures de marchés publics qui sont particulièrement réceptives aux pratiques corruptrices puisque s'y mêlent des intérêts économiques et des intérêts politiques, souvent au détriment de l'intérêt général. La difficulté dans le cas de Madagascar est alors de trancher entre la nécessaire sécurité juridique et le recouvrement d'une situation non viciée par la corruption.

La seconde conséquence de cette responsabilité civile est la réparation du préjudice provoqué par les infractions de corruption dans la mesure où ce risque serait identifiable. Le droit international considère en effet que le sujet victime d'un dommage puisse en demander la réparation<sup>1178</sup>. En matière de corruption, la Convention de l'ONU rappelle ce principe dans son article 35 et engage les États à permettre aux victimes d'un préjudice provoqué par des faits de corruption « *d'engager une action en justice, à l'encontre des responsables dudit préjudice en vue d'obtenir réparation* »<sup>1179</sup>. Il est admis que la réparation puisse prendre

---

<sup>1176</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention de Vienne sur le droit des traités*, Vienne, 23 mai 1969, art. 50 : « *Si l'expression du consentement d'un État à être lié par un traité a été obtenue au moyen de la corruption de son représentant par l'action directe ou indirecte d'un autre État ayant participé à la négociation, l'État peut invoquer cette corruption comme viciant son consentement à être lié par le traité* »

<sup>1177</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 34 : « *Dans cette perspective, les États Parties peuvent considérer la corruption comme un facteur pertinent dans une procédure judiciaire pour décider l'annulation ou la rescision d'un contrat, le retrait d'une concession ou de tout autre acte juridique analogue ou prendre toute autre mesure corrective* ».

<sup>1178</sup> Pierre-Marie MARTIN, *Droit international public*, Mason, 1995, p. 209.

<sup>1179</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 35.

diverses formes classiques : indemnisation, remise en l'état, satisfaction<sup>1180</sup>, etc. Le droit international de la corruption innove en ce sens en consacrant, dans la Convention de l'ONU contre la corruption, le mécanisme de recouvrement d'avoirs<sup>1181</sup>. L'intérêt de ce système est de rapatrier les produits détournés par la corruption dont les montants sont parfois si importants que leur seul rapatriement est en mesure d'accélérer le développement économique en permettant la mise en place de programmes économiques souvent coûteux.

Une responsabilité pénale pour des faits de corruption peut aussi exister à côté de la responsabilité civile. Sa portée sera toutefois différente en fonction de la qualité du sujet de droit international. La doctrine majoritaire considère que les États ne sauraient se voir reconnaître une quelconque responsabilité pénale. Au mieux, cette responsabilité pénale ne pourrait être engagée que contre des organes des États et en vertu d'une responsabilité individuelle. Bien qu'il existe des thèses contraires tendant à reconnaître une possibilité de responsabilité pénale de l'État, celle-ci n'a pas de sens tant que « *le droit international prévoit la responsabilité du supérieur hiérarchique* »<sup>1182</sup>. Les personnes morales, quant à elles, peuvent se voir appliquer des sanctions, dont la plus importante est la dissolution, suite à l'engagement de leur responsabilité pénale. Comme pour la responsabilité civile, la responsabilité pénale dépend des États et de leurs législations internes. Le cas diffère quelque peu en ce qui concerne les personnes morales transnationales. Ces dernières vont, pour la plupart, pouvoir se soustraire à l'emprise des États faute d'une coopération suffisamment efficace. De plus, les sanctions encourues sur le plan national sont contrebalancées par les bénéfices de la corruption si bien que l'engagement de leur responsabilité pénale n'est pas un élément suffisamment dissuasif.

Les obstacles à la mise en œuvre opérationnelle de cette responsabilité internationale sont nombreux. Au premier chef, l'État lui-même : malgré son intérêt à combattre la corruption de la manière la plus efficace possible et donc à avoir une politique extensive d'engagement de la responsabilité, force est de constater qu'il est la première cause de l'échec du droit international de la corruption<sup>1183</sup>. Attaché à sa souveraineté et au sacrosaint principe de non-ingérence, il est seul compétent pour mettre en œuvre la responsabilité internationale et cela au détriment de mécanismes extra-étatiques tels que des juridictions

---

<sup>1180</sup> Pierre-Marie MARTIN, *Op. cit.*, pp. 122 – 124.

<sup>1181</sup> *Idem*, art. 51 – 59.

<sup>1182</sup> Hajer GUELDICH, « Les crimes contre l'Humanité », *Droits de l'homme et juridictions pénales internationales*, Claudio ZHANGI (dir.), ACHOUR (dir.), Giuffrè Editore, 2011, p. 34.

<sup>1183</sup> Pierre-Marie MARTIN, *Les échecs du droit international*, PUF, 1996, p. 49.

internationales. La coopération et la collaboration interétatiques en seront aussi si bien affectées que des mécanismes comme l'extradition, pourtant prévus par les conventions de lutte contre la corruption, nécessiteront des accords bilatéraux parfois plus diplomatiques que juridiques. Le jeu des immunités, tant diplomatique que parlementaire, vient, en outre, lui aussi réduire les possibilités d'une responsabilisation internationale. Enfin, le contexte global des États les plus démunis est aussi de nature à réduire les possibilités d'engagement de la responsabilité internationale. Bien que jouissant du principe de l'égalité souveraine, les États comme Madagascar n'ont fait que subir passivement le développement d'un droit international de la corruption. Ils n'en ont pas été à l'origine les acteurs principaux. C'est pourquoi le droit et la responsabilité étant considérés comme extérieurs, il n'est point surprenant de constater leur repli sur leur propre souveraineté et un respect très relatif de ce nouveau droit malgré des déclarations officielles enthousiastes.

**Paragraphe 2 : Les conséquences de l'uniformisation de la lutte contre la corruption à Madagascar : entre difficultés structurelles et mondialisation.**

Les conséquences de l'internationalisation de la lutte contre la corruption et de la globalisation des politiques publiques nationales anticorruption auront tendance à être semblables quel que soit l'État où elles produisent leurs effets. Il est cependant possible de distinguer, dans ce domaine de la lutte anti-corruption, les pays en voie de développement des autres pays. Parce qu'ils ne sont pour la plupart pas les instigateurs du droit international de la corruption et qu'ils diffèrent structurellement des pays les plus riches, l'internationalisation de la lutte contre la corruption n'y sera pas la même. Certaines conséquences ne seront d'ailleurs observables que dans ces pays. L'intérêt du présent paragraphe sera de montrer que les recommandations internationales en matière de lutte contre la corruption ne sont pas nécessairement adaptées à Madagascar et que ; malgré un phénomène de mondialisation visant à éradiquer les spécificités nationales, ces dernières restent bien vivaces. La globalisation rampante de la lutte contre la corruption agit en outre auprès des pays les plus démunis comme une véritable police morale de la mondialisation ce qui, paradoxalement, en légitimera les aspects les plus destructeurs.

**A : Le cas spécifique de Madagascar face à la globalisation des politiques publiques de lutte contre la corruption.**

La globalisation des politiques de lutte contre la corruption, parfaitement illustrée par les conventions internationales afférentes, est un phénomène assez paradoxal. D'un côté, il y a la volonté d'apporter à la problématique de la corruption une réponse analogue à travers le monde et de l'autre, le constat, en finalité, que cette réponse ne sera paradoxalement pas exactement la même et n'aura donc pas les mêmes conséquences selon les États. La faute en revient à la diversité et aux particularismes nationaux. Les pays en voie de développement se distinguent ainsi par l'impact qu'ont ces politiques internationales à la fois sur leur système juridique mais aussi de manière plus générale dans le fonctionnement de leurs institutions.

**1 : Une internationalisation globalisante mais différenciée.**

Le phénomène d'internationalisation du droit de la corruption vise à combattre ce fléau en créant un référentiel juridique commun à l'ensemble de la communauté internationale. La stratégie choisie a été tout naturellement et classiquement la voie conventionnelle qui est venue cristalliser une coutume internationale de réprobation des pratiques corruptrices. Le choix fut cependant fait de s'appuyer sur les législations nationales à travers la mise en place de normes analogues et cela au détriment d'une intégration normative bien plus complexe à concevoir. Dans l'absolu, le droit serait le même partout puisque la juridicité de la règle de droit ne saurait en théorie être différenciée en fonction des États. L'idée sous-jacente de la création d'un ordre juridique mondialisé, en ce qui concerne la corruption, est bien présente car elle permettrait d'aboutir à des normes nationales anticorruption universellement et identiquement appliquées qui se confondraient ainsi avec les normes internationales.

Cette utopie moderne d'un nouvel ordre juridique mondial ne résiste pourtant pas au constat de la diversité des États malgré un phénomène de mondialisation souhaitant éroder les particularismes nationaux. L'existence de règles juridiques identiques à deux États ne signifie pourtant pas que le droit aura les mêmes effets. L'absence de juridictions communes compétentes en la matière aboutira à des interprétations juridiques parfois différentes en raison de la présence d'un corps social distinct dans chaque État et de considérations bien

plus pragmatiques comme des différences de moyens. Les auteurs des conventions de lutte contre la corruption avaient en tête ces considérations mais, parce que l'objectif était de permettre une large ratification<sup>1184</sup>, les particularismes nationaux ont été protégés et notamment « *les principes fondamentaux [des] systèmes juridiques* »<sup>1185</sup> en se conformant « *au droit interne* »<sup>1186</sup> des États parties. A été ainsi bel et bien créée une situation paradoxale où, pour permettre la réussite de l'internationalisation des mesures et des mécanismes anticorruption, il convenait d'en limiter la portée et donc aussi son objectif premier. En quoi et pourquoi cette globalisation est-elle alors différenciée ? Répondre à cette question, c'est ouvrir un débat bien plus vaste sur les différences entre les pays en voie de développement et les autres pays plus riches. Réduire le champ de la réponse au seul domaine de la lutte contre la corruption et de sa globalisation en réduit l'analyse, même si c'est un préalable nécessaire. Il conviendra, tout de même, de garder à l'esprit que les éléments qui vont être énoncés ne sauraient à eux seuls refléter ces divergences et que seule une véritable étude à la fois sociologique et économique sur la nature des pays en voie de développement serait exhaustive.

Le premier élément démontrant une mondialisation différenciée des politiques de lutte contre la corruption est d'ordre culturel. Les coutumes et les pratiques sont différentes dans un pays comme Madagascar et dans un pays riche de type occidental et cela malgré un épisode commun colonial et une mondialisation culturelle plus récente qui ont mêlé une culture occidentale abâtardie aux cultures plus traditionnelles des populations locales. Les particularismes culturels y restent si complexes et si prégnants qu'un discours de prévention de la corruption et sa doxa ne sauraient être similaires à travers le globe sous peine d'échec de son rôle préventif. Et ce d'autant plus que la corruption peut être synonyme de survie dans les pays les plus pauvres (dont Madagascar) où elle est aussi un moyen d'obtenir un niveau de vie décent ou de prétendre à des services qui non seulement améliorent le quotidien, mais ouvre aussi un accès à l'exercice du pouvoir. Dans ce contexte de paupérisation avancée<sup>1187</sup>, la prévention risque de ne pas avoir l'écho escompté, non que la corruption serait acceptée mais plutôt parce qu'elle revêt une nécessité immédiate. C'est

---

<sup>1184</sup> La plus large ratification possible reste encore le moyen le plus logique d'aboutir à une universalisation de la lutte contre la corruption.

<sup>1185</sup> La Convention des Nations Unies contre la corruption utilise a de nombreuses reprises cette terminologie et laisse ainsi une grande marge de manœuvre aux États pour appliquer ses dispositions.

<sup>1186</sup> *Idem.*

<sup>1187</sup> En 2010, 75% de la population vivait sous le seuil de pauvreté nationale. Ce chiffre s'élève à 90% selon une définition internationale de la pauvreté.

[<http://donnees.banquemondiale.org/pays/madagascar>]

pourquoi la question de la lutte contre la corruption est intimement liée à celle du développement économique. C'est aussi la raison pour laquelle la sélectivité de l'aide au développement en fonction de l'état de la corruption dans un pays est perverse et inique. S'y ajoute le fait que les manifestations de la corruption sont, elles aussi, différentes en fonction des particularismes nationaux et locaux. Ainsi la corruption dite « de service »<sup>1188</sup> va être généralisée à Madagascar alors qu'elle est pratiquement absente en France, son ex-colonisateur. Ce problème se retrouvant beaucoup moins ailleurs, les stratégies pour endiguer cette corruption « de service » devront être originales.

Ensuite, dans un tout autre registre, le manque de liquidités et donc d'investissements dans la lutte contre la corruption aboutit, elle aussi, à une différenciation substantielle de cette globalisation en fonction des États. Des politiques publiques aussi ambitieuses que celles ayant comme objectif de réduire et de combattre la corruption demandent à la fois des moyens techniques et des moyens financiers souvent importants. Les deux sont, de plus, souvent liées puisque des ressources importantes sont, par exemple, indispensables pour élaborer des politiques sérieuses de formation de fonctionnaires spécialisés dans la lutte contre la corruption et pour les doter des moyens techniques modernes suffisants. Par exemple, à ce sujet, la maîtrise informatique avec la création de services de renseignements efficaces ou plus simplement d'une augmentation des effectifs dévolus à la lutte.

Enfin, et proches de l'aspect culturel, les buts poursuivis par les corrupteurs en fonction des réalités bien concrètes des pays conditionnent le type de corruption qui y est employée et donc les réponses à y apporter. La corruption ne poursuit dans la plupart des cas pas des buts philanthropiques et elle se caractérise toujours par l'usage de moyens illégaux dans la recherche de l'avantage escompté. La plupart des pays en voie de développement tel Madagascar ont, à défaut d'un secteur tertiaire développé, une économie souvent dépendante des ressources naturelles<sup>1189</sup>. Dans un contexte de manque généralisé et de paupérisation avancée, le contrôle de ces ressources naturelles n'est pas seulement une question de survie économique et d'enrichissement personnel mais aussi une question éminemment politique.

---

<sup>1188</sup> Utilisée par les usagers d'un service public, il s'agit d'une « petite corruption » visant à accélérer le traitement d'un dossier ou bien à obtenir un service auquel ils ne seraient pas éligibles pour diverses raisons. Pratiquée massivement à Madagascar, elle tend à se confondre avec le concept de « cadeaux pour services rendus » qui trouve sa légitimation dans une coutume héritée du colonialisme.

<sup>1189</sup> Si l'agriculture est le premier secteur d'activité de la Grande île et permet de faire vivre 4 habitants sur 5, les ressources naturelles présentent sont une des plus grande richesses de Madagascar. Ainsi, sont exploités : le cuivre, l'or, le pétrole, le platine, le béryl, le graphite, le nickel, le fer, la bauxite, des pierres précieuses et semi-précieuses, l'uranium... ainsi que divers bois précieux et animaux endémiques.



Comme le font remarquer Giorgio Blundo et Jean-François Médard : « *Les enjeux économiques et politiques sont en fait indissociables, car il faut des ressources économiques pour obtenir des ressources politiques et inversement* »<sup>1190</sup>. La corruption apparaît alors comme un moyen de parvenir et de se maintenir au pouvoir en mettant la main sur les ressources nécessaires. Cette conception d'une corruption qui confond les intérêts économiques et les intérêts politiques est très représentative d'une gestion « néopatrimoniale » de l'État dans laquelle la chose publique est gérée privativement par les dirigeants<sup>1191</sup> avec une fusion des sphères publiques et privées et où l'intérêt général se confond souvent avec les intérêts particuliers. Dans un tel contexte, la corruption tend à devenir un moyen de gouvernement car elle permet d'entretenir des alliances et de maîtriser l'opposition comme les entités influentes de la société civile puis de conserver le pouvoir en usant du clientélisme et du népotisme. Une difficulté supplémentaire vient alors compliquer les efforts de lutte contre la corruption, car si les conventions de lutte contre la corruption engagent les États, elles le font fort logiquement en s'appuyant sur les représentants élus à la tête des États pour conduire ces politiques. Or, la corruption des élites politiques chargées de mener les politiques de lutte n'est pas abordée dans les conventions pour des raisons évidentes. Quel peut donc être le degré d'implication et de sincérité de certains responsables politiques qui ont fait de la corruption leur arme politique ? Il pourra se juger dans le bilan global des politiques de lutte contre la corruption menées dans le pays.

Les différences culturelles, les disparités financières et techniques ainsi que le contexte global des pays viennent démontrer que la simple transposition des mécanismes anticorruption fonctionnant dans certains pays développés<sup>1192</sup> ne saurait résoudre le problème de la corruption dans les pays en voie de développement. La globalisation des politiques de lutte contre la corruption comme solution miracle à ce fléau est une chimère. L'universalisation du droit de la corruption atteint ses limites quand la globalisation qui porte cette volonté ne prend en compte, en pratique, que des réponses différenciées selon les États. La globalisation des politiques de lutte contre la corruption est aujourd'hui une globalisation *a minima* bien loin des discours théoriques promettant d'apporter une réponse globale et universelle à sa problématique.

---

<sup>1190</sup> Giorgio BLUNDO, Jean-François MÉDARD, « La corruption en Afrique francophone », *Combattre la corruption : enjeux et perspectives*, Djillali HADJADJ (dir.), Khartala, 2002, p.12.

<sup>1191</sup> *Idem*, p. 10 – 11.

<sup>1192</sup> On pensera notamment au cadre anticorruption dont s'est doté l'OCDE et qui a fait office de fondation à une universalisation de la lutte contre la corruption.

## **2 : Conséquences de la globalisation des politiques pénales anticorruption sur les pays en voie de développement.**

La globalisation des politiques anticorruption va avoir des conséquences bien différentes selon les États. D'une part, à cause d'une forte marge de manœuvre laissée aux États par les diverses conventions de lutte contre la corruption pour transposer leurs dispositions dans le droit positif national et mettre en œuvre les politiques adéquates. Et d'autre part, comme évoqué précédemment, à cause des différences structurelles existant entre les pays les plus développés et les pays les plus démunis. Les politiques pénales en sont un parfait exemple et illustrent le paradoxe entre la nécessité d'une lutte universelle pour atteindre des objectifs communs et les conséquences de l'exercice d'un tel mécanisme globalisateur.

Les intentions premières à la base d'une stratégie d'universalisation des politiques pénales étaient certes fort louables. Sans entrer dans des détails précédemment évoqués, il s'agissait de fournir une réponse commune à la problématique corruptive pour la combattre mondialement de manière coordonnée. La pertinence de cette démarche est démontrée par le caractère transnational que peut prendre la corruption en se greffant et en utilisant les mêmes ressorts qu'un autre phénomène, celui de la mondialisation économique. À une globalisation de la corruption est opposée une globalisation du Droit. Cependant, une rapide analyse des données collectées et du palmarès de la corruption effectué par l'Organisation Non Gouvernementale Transparency International<sup>1193</sup> montre, pour le continent noir en particulier, une stagnation ou une légère augmentation de la perception de la corruption, bien loin des prévisions optimistes du début des années 2000. La globalisation des politiques pénales n'aurait, en conséquence, qu'une faible portée pratique et ne remplirait pas correctement son objectif premier. Il ne faudrait pourtant pas jeter l'opprobre sur ces seules politiques pénales tant d'autres facteurs extérieurs, comme une instabilité politique endémique, peuvent expliquer cet échec relatif. La question n'est pas de déterminer les causes de l'échec des politiques pénales nationales d'inspiration internationale mais de considérer les conséquences du phénomène de globalisation de la lutte anticorruption sur les pays en voie de développement africains, dont Madagascar.

---

<sup>1193</sup> [<http://www.transparency.org/cpi2014/results>]

Les conséquences observables de la globalisation de la matière pénale sont assez paradoxales. Car si cette globalisation permet une lutte effective au niveau mondial, elle contient aussi le terreau fertile de son dysfonctionnement. Malgré une prise en compte extensive des particularismes nationaux dans les conventions de lutte contre la corruption, les États demeurent confrontés à la problématique de l'implémentation dans le droit positif des législations et des réglementations dont ils ne sont pas les instigateurs. Or, le droit, pour être effectif, doit non seulement se retrouver matérialisé par l'existence de mécanismes de contrainte mais aussi par la présence d'un élément psychologique incontournable : que la source de ce droit soit reconnue comme légitime. Dans un État relativement jeune et dont la fondation n'est parfois pas encore assurée (preuve en est les volontés indépendantistes diverses ou les revendications régionales), ce dernier point fait encore aujourd'hui l'objet d'un consensus fragile. La société malgache tend d'ailleurs par certains aspects à reconnaître et à appliquer un droit parallèle du droit étatique avec le respect de certaines coutumes ancestrales pourtant contraires au droit positif en vigueur. Ce sera par exemple le règlement par des juridictions officieuses (anciens du village, chef de clan)<sup>1194</sup> de certains conflits de voisinages relevant ordinairement des juridictions civiles. L'attachement de la société malgache au concept de *fady*, difficilement traduisible en français mais pouvant s'apparenter au tabou, rend la présence d'une réglementation parallèle plausible. D'autant plus qu'il est difficile de distinguer le simple interdit de portée sociale ou religieuse de celui de portée juridique<sup>1195</sup>.

Tout cela montre les difficultés que peuvent rencontrer les États du continent noir pour faire primer et respecter leur propre droit national. La transposition des réglementations internationales dans le droit national vient en outre complexifier la situation. Le danger principal est que le mécanisme de globalisation des politiques pénales anticorruption vienne consacrer un droit peu adapté aux réalités locales et par là même vecteur d'insécurité juridique. La sécurité juridique se comprend comme un principe du droit qui a pour fonction

---

<sup>1194</sup> La période postcoloniale a cependant vu la coutume être progressivement codifiée et implémentée dans des nouvelles lois. La présence de tels instruments faisant office de juridiction officieuse sera visible bien plus fortement dans des zones reculées de la Grande île dans lesquelles l'influence de l'État et la présence de ses institutions et représentants seront parcellaires. La faute à une organisation administrative et territoriale parfois déficiente compte tenu de la difficulté d'accès à certains villages par saison pluvieuse.

<sup>1195</sup> Pierre CHEVALIER, « Introduction à l'étude du droit coutumier malgache », *Annale de l'université de Madagascar*, vol.1, 1963, p. 93 : « La notion de *fady*, comme celle de *tabou*, implique pour celui qui ne respecte pas une sanction automatique: de même qu'à chaque défense des Codes correspond une peine, de même chaque violation d'un *fady* entraîne une sanction de caractère mystique au début, mais qui tend à perdre ce caractère du jour où elle se transforme en une amende perçue au profit de la collectivité ou du roi ».

de prévenir les citoyens des effets négatifs du droit. Pour cela, la loi doit être compréhensible, prévisible et normative. Or, la globalisation du droit pénal de l'anticorruption à Madagascar menace de rendre ces nouvelles normes nationales ineffectives. Certes, les dispositions pénales des traités ont été transposées dans le droit positif malgache<sup>1196</sup>, mais elles demeurent pour certaines peu ou mal appliquées (on pensera notamment à l'obligation de déclaration de patrimoine). C'est cette situation où le droit ne sera pas appliqué faute de moyens, de volonté politique ou encore pour des motifs d'ordre culturel qui seront vecteurs d'une insécurité juridique risquant de discréditer l'ensemble du système juridique malgache. Cette forme de désactivation sectorielle d'une partie du droit en vigueur va en plus, par un effet de balancier, favoriser le développement du phénomène corruptif. La logique est simple, le droit reste par essence l'ennemi intime de la corruption car il est un des outils les plus efficaces pour la combattre. Réduire l'emprise du droit dans le domaine de l'anticorruption revient à favoriser la corruption. Tout le paradoxe est ici présent. La globalisation des politiques pénales anticorruption présente comme objectif originel de combattre plus efficacement la corruption par des mécanismes communs et une législation commune au niveau international. Or, une des conséquences perverses de cette stratégie de globalisation est le risque de création d'une insécurité juridique favorisant la corruption.

La complexité de l'analyse des effets juridiques de cette globalisation à Madagascar repose en grande partie sur cette question d'une insécurité juridique comme conséquence secondaire. La prise en compte par le droit international des spécificités nationales malgaches peut être envisagée, dans ce cadre précis, comme une sorte de vaccin. Mais pour paraphraser Paracelse, « *c'est la dose qui fait le poison* » : accorder une trop grande place aux spécificités locales perturberait tout autant l'efficacité de la lutte contre la corruption qu'une globalisation pénale trop rigoureuse. Dans le premier cas, la globalisation ne sera qu'apparente et les objectifs d'internationalisation de la lutte non atteints. Dans l'autre cas, le droit pénal national ainsi créé serait difficilement applicable dans des États n'ayant pas les mêmes cultures juridiques et pratiques culturelles.

---

<sup>1196</sup> Madagascar, *Loi n° 2004 – 030 sur la lutte contre la corruption*, 9 sept. 2004.

## **B : La globalisation de la lutte contre la corruption et la police morale de l'anticorruption : les effets pervers de la lutte contre la corruption.**

Le discours mondial sur la corruption renvoie intrinsèquement à des valeurs morales et éthiques. Avant d'aborder les questions relatives aux conséquences multiples et désastreuses de la corruption, il convient de dénoncer le comportement corruptif même comme un comportement déviant en dehors des valeurs morales des sociétés humaine et allant à l'encontre de leur éthique. L'anticorruption serait ainsi une voie vers la pureté. Cette doxa aux relents religieux concourt à criminaliser l'État africain qui serait jugé déficient car corrompu, immoral, impur. C'est en résumé la thèse que défendent certains auteurs, qui entrevoient derrière le mouvement global de lutte contre la corruption la création d'une véritable police morale<sup>1197</sup>. Cette police morale permettrait à la fois de recouvrir d'un vernis éthique les dynamiques engendrées par le phénomène de mondialisation économique et de légitimer la destruction d'un secteur public africain jugé déficient à travers ce prisme du discours anticorruptif moralisateur. Le discours de l'anticorruption explique depuis une dizaine d'année, sans fondements vraiment documentés, que la corruption serait à l'origine de tous les maux et son combat une solution quasiment miraculeuse aux difficultés du continent noir. La pauvreté ? Le manque d'eau ? La malnutrition ? Les guerres ? Une seule cause : la corruption. Cette thèse prospère au détriment notamment d'un véritable questionnement tant sur la souveraineté des États en Afrique que sur l'exploitation des nombreuses ressources naturelles par des entreprises multinationales. L'anticorruption globalisée se garde bien de mettre en avant ces champs d'étude.

### **1 : Une criminalisation de l'État africain véhiculée par l'universalisme de l'anticorruption.**

La lutte contre la corruption à l'échelle mondiale peut, au premier abord, apparaître parée de toutes les vertus. Comment en effet voir dans le combat contre un tel phénomène autre chose qu'une lutte empli de noblesse ? La lutte contre la corruption serait empreinte d'une pureté originelle et ne saurait donc être dénigrée, au même titre que la lutte contre la pauvreté. C'est pourquoi le principe même de la lutte contre la corruption est générateur de consensus au niveau mondial comme le prouvent, depuis les années 2000, les multiples

---

<sup>1197</sup> Olivier VALLEE, *La police morale de l'anticorruption. Cameroun, Nigeria, Khartala*, 2010.

déclarations des États à ce sujet. La manière de conduire l'anticorruption n'est par contre pas exempte de tout reproche et si le combat contre la corruption est par définition vertueux, les éléments collatéraux inhérents à toute politique peuvent présenter des effets pervers. Le premier de ceux-ci sera à rechercher en analysant le discours moralisateur sur la corruption et sur la création concomitante d'une véritable police morale de l'anticorruption.

Le discours de l'anticorruption tel qu'il a été élaboré par les institutions financières internationales, les organisations internationales et les organisations non gouvernementales spécialisées est assez binaire : la corruption est un fléau pour toute société humaine car elle empêche l'accès au développement économique en dérégulant le fonctionnement des institutions. Ce discours fait l'impasse sur une corruption génératrice de lien social et dépourvue de malignité manifeste, comme cela peut se retrouver dans les rapports coutumiers parfois complexes qu'entretiennent des individus entre eux<sup>1198</sup>, mais aussi sur une corruption « positive », comme par exemple lorsque le fait générateur de l'infraction de corruption, motivé par des considérations humanistes, permet d'empêcher la commission d'une autre infraction plus grave. Pranab Bardham assimile cet acte à de la corruption bienveillante<sup>1199</sup>. Payer un fonctionnaire de police pour qu'il s'abstienne de commettre des actes de torture sur un suspect n'est éthiquement pas comparable avec le fait de payer le même fonctionnaire pour qu'il sabote une enquête en cours. Cette nuance dans la condamnation de la corruption n'est absolument pas présente dans le discours de l'anticorruption si bien que les combinaisons sémiotiques du mot corruption sont renvoyées en un tout global. Cette hétérogénéité de la corruption se fonde dans un discours usant de la métonymie qui déplace le mot corruption vers des notions adjacentes comme le blanchiment d'argent<sup>1200</sup>. Porteur de la complexité de la notion et renvoyant à une réalité pratique, le terme « les corruptions » s'est vu substitué dans le discours international le terme « la corruption » bien plus réducteur, généraliste, globalisateur. En choisissant de ne pas mettre en avant de manière explicite le caractère polymorphe de la corruption, la recherche individualisée des causes de telle ou telles de ces représentations est esquivée, tandis que la généralisation d'un discours réprobateur universel en est en contrepartie facilitée. C'est ainsi que la corruption est devenu le nouveau bouc émissaire venant expliquer fort opportunément les malheurs du continent noir : si les États africains ne se développent pas, c'est que leurs

---

<sup>1198</sup> *Idem*, p.38.

<sup>1199</sup> Pranab BARDHAM, « Corruption and development. A review of issue », *Journal of economic literature*, 35 sept. 1997, pp. 1320 – 1346.

<sup>1200</sup> Olivier VALLEE, *Op. cit.*, p. 34 -35.

institutions sont corrompues. Cette doxa moderne occulte tous les autres facteurs explicatifs et bloque toutes les opinions critiques fondées sur une analyse des rapports Nord/Sud. La classification des États est passée d'une échelle fondée sur la pauvreté dans laquelle les États africains fermaient la marche, à une échelle conçue par rapport à la perception de la corruption dans laquelle Madagascar peut se prévaloir d'être plus vertueuse que la Fédération de Russie. Cette échelle est d'autant plus commode qu'elle se base sur des critères éminemment subjectifs : la corruption a fait de l'occulte son mode de fonctionnement ordinaire et il est très difficile d'arriver à la quantifier tant elle peut être présente à la fois partout et nulle part. Seule sa perception est mesurable en fonction du ressenti des populations, avec l'inconvénient d'établir une réalité potentiellement tronquée<sup>1201</sup>. Ce discours sur la corruption est alors assimilable à celui sur la gouvernance et vient à former entre ces deux notions un couple inséparable. Les institutions financières internationales le démontrent topiquement avec la mise en place d'une conditionnalité de l'aide publique au développement en fonction des politiques de lutte contre la corruption et leurs bilans dans les États demandeurs<sup>1202</sup><sup>1203</sup>. L'aspect normatif du discours, que l'on retrouve dans la nécessité de légiférer sur la corruption, est associé à un discours moral : il ne faut plus aider les États mal gouvernés sous peine de conforter la mauvaise gestion de l'État et les comportements corruptifs. Cette vision souffre, cependant, d'un défaut de lien de causalité évident entre la corruption et le développement économique. Si les États africains s'illustrent négativement à la fois dans les classements mondiaux relatifs aux taux de corruption, à la richesse par habitant ou encore à l'indice de développement humain, ce n'est pas le cas de l'ensemble des États fermant la marche du classement de Transparency International. Le miracle des « tigres asiatiques »<sup>1204</sup> démontre qu'un taux élevé de corruption dans un pays n'est pas synonyme de développement économique anémique. Certes, il est difficilement

---

<sup>1201</sup> Transparency International, qui se charge chaque année de fournir une classification actualisée de la corruption au niveau mondial, a bien conscience des failles d'un calcul basé sur la perception de la corruption. Elle prend donc en compte la subjectivité de la cible de l'étude (le sondé) en prévoyant une fourchette d'erreur plus ou moins grande selon les pays. Il n'en demeure pas moins que la scientificité de cette méthode de calcul est plutôt bancal car elle ne renvoie pas à des critères formellement établis et vérifiables.

<sup>1202</sup> *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement*, A/CONF.198/11, Monterrey, 18 – 22 mars 2002, p. 36 : « Il a été reconnu que la bonne gouvernance constituait la base de toute mobilisation des ressources nationales et internationales en faveur des pays en développement. On a fait observer qu'une action efficace visant à éliminer la corruption était essentielle pour la bonne gouvernance dans tous les pays et qu'une telle action relevait de la responsabilité commune des pays en développement et des pays développés ».

<sup>1203</sup> Voir « la problématique de la corruption et les bailleurs de fonds : le cas de la conditionnalité de l'aide au développement chez la Banque mondiale ».

<sup>1204</sup> Les Tigres asiatiques sont les États qui sont dits « nouveaux pays exportateurs ». On y trouve la Thaïlande, la Malaisie, l'Indonésie, le Viêt Nam et les Philippines.

niable que le phénomène de la corruption puisse jouer un rôle dans le sous-développement, mais celui-ci tend à n'être pas aussi déterminant que les discours des institutions financières internationales veulent bien l'affirmer. Il faut garder à l'esprit que le sous-développement trouve son origine dans une multitude de causes qui sont si nombreuses et complexes à analyser qu'il devient impossible de les traiter convenablement sans sortir du cadre de la présente thèse<sup>1205</sup>. Cela dit, pourquoi la corruption continue-t-elle d'incarner à elle seule le parfait bouc émissaire? Quelle logique a pu imposer la question de la corruption comme le symbole de la déficience de l'État africain ?

Le discours moral de l'anticorruption comporte une double grille de lecture. La première, assez classique, reprend les raisons éthiques d'une condamnation universelle des comportements corruptifs. La seconde, en revanche, vise à une criminalisation de l'État africain. La logique qui sous-tend cette vision est assez élémentaire : si les politiques de développement ont globalement échoué en Afrique, la faute en revient non à des facteurs externes, mais aux seules institutions africaines qui, corrompues, ne sont pas en capacité d'appliquer les préceptes de la bonne gouvernance. Cette déficience de l'État et de ses institutions aboutit à une méfiance systématique envers les pouvoirs publics du continent noir. Pire encore, l'État africain serait un État criminel (bien que non mafieux<sup>1206</sup>) car, corrompu jusque dans ses fondements, il fonctionnerait de manière prédatrice en détournant et en s'accaparant les richesses du pays au profit de ses dirigeants<sup>1207</sup>. Cette doxa moderne permet de rejeter la situation actuelle de l'Afrique (pauvreté, malnutrition, droit politique, guerre, etc.), et plus particulièrement de Madagascar, sur des causes strictement internes et liées à la mauvaise gouvernance. Les principaux responsables du drame en cours seraient les institutions africaines. Plus surprenant encore, cette posture est partagée par de nombreux chefs d'États africains qui y trouvent un moyen bien pratique pour se dédouaner à peu de frais de leurs responsabilités. À ce propos, les trois derniers dirigeants malgaches, loin de nier l'impact désastreux de la corruption dans le pays, en ont rejeté la responsabilité sur leurs

---

<sup>1205</sup> Voir Symposium de la CEDEAO sur le développement, *Sortir du sous-développement : quelles nouvelles pistes pour l'Afrique de l'Ouest ?*, John O. IGUE (dir.), Lambert N'GALADJO BAMBA (dir.), Kalilou SYLLA (dir.), Tome 1 – 3, Khartala, 2012.

<sup>1206</sup> Christian CHAVAGNEUX, Jean DE MAILLARD, Jean-François BAYART, « États, mafias et mondialisation (débat), *L'économie politique*, vol. 15, 2002, pp. 98 – 110 : « A notre grande surprise, peu d'États pouvaient être considérés comme des États mafieux. Y compris le Nigeria. Parce que les logiques de criminalisation à l'œuvre sont relativement secondes par rapports à l'accumulation par pillage des ressources pétrolières, et parce que l'on ne peut réduire la politiques de ce pays à une guerre des gangs, comme cela sera le cas, par exemple, au Libéria ».

<sup>1207</sup> Voir Jean-François BAYART, Stephen ELLIS, Béatrice HIBOU, *La criminalisation de l'État en Afrique*, Éditions Complexe, 1997.



prédécesseurs et leurs alliés de la société civile, se fabriquant à peu de frais une image virginale tout en se drapant des oripeaux de l'homme providentiel. Les deux principales crises politiques de ces dernières années ayant touché le pays et provoqué la chute de ses dirigeants trouvent ainsi « naturellement » leurs origines dans une critique acerbe de la gestion népotique et corrompue de l'État. Marc Ravalomanana a dépossédé du pouvoir Didier Ratsiraka à la suite de la crise de 2002 et a entrepris de profondes réformes anticorruption avec la création d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption, ce qui lui a permis de se démarquer de son prédécesseur considéré comme corrompu. Il fut ensuite à son tour poussé à la démission en 2009, après d'importantes manifestations où au moins 68 personnes trouvèrent la mort devant le palais présidentiel. La grogne populaire avait été préalablement attisée par la révélation de pratiques clientélistes, de détournements et d'abus de pouvoir.

Cette criminalisation de l'État en Afrique fait l'objet d'un consensus qui ancre profondément le discours moral de l'anticorruption et en oriente les nouvelles stratégies, que ce soit pour la lutte contre la corruption ou pour les aides au développement. Les conventions de lutte contre la corruption le démontrent bien elles aussi : l'internationalisation de la lutte contre la corruption ne va s'attacher qu'à l'uniformisation des législations anticorruption et à une ébauche de collaboration interétatique. L'autre facette de la corruption qui a plus rapport avec la question de la souveraineté des États est laissée de côté. Pour pallier cet aspect de la question, il aurait fallu que l'accent soit mis davantage sur les rapports des États entre eux ou avec des entreprises, soit d'État, soit à l'activité jugée comme stratégique. On pensera notamment aux diverses concessions relatives à l'exploitation des ressources naturelles qui ne font l'objet que d'un contrôle minimal et dont les résultats d'activité sont pour le moins occultes, même pour l'État concessionnaire<sup>1208</sup>. Encore faudrait-il qu'il existe une volonté politique des États concernés d'aller dans le sens d'une affirmation de leur souveraineté.

---

<sup>1208</sup> Olivier VALLEE, *La police morale de l'anticorruption. Cameroun, Nigeria, Khartala*, 2010.

## **2 : Les dérives du discours mondial sur la lutte contre la corruption comme avatar moderne de la colonisation.**

L'autre effet pervers de la lutte contre la corruption telle qu'elle est actuellement théorisée est le danger de sombrer dans une infantilisation bien trop importante de l'État et des institutions africaines, au risque de formaliser des rapports Nord/Sud inégaux pouvant se voir reprocher leurs propensions néocoloniales. Il faut comprendre ce terme de néocolonialisme comme les tentatives plus ou moins cachées des anciennes puissances coloniales, ou bien d'autres puissances émergentes, de maintenir ou de faire naître une domination à la fois économique et culturelle sur un autre pays, souvent un ex-colonisé. Ce concept repose sur des politiques économiques, financières et commerciales qui ont pour objectif d'exercer un contrôle sur les pays du Tiers-monde. L'intérêt sous-jacent est de permettre un accès facilité aux ressources premières qui sont stratégiquement vitales pour les pays plus développés<sup>1209</sup>. Le néocolonialisme peut aussi, dans certains cas, qualifier de manière indirecte les politiques des institutions financières internationales en ce qu'elles se feraient au bénéfice *quasi* exclusif des pays les plus développés. Le problème soulevé ici est de savoir en quoi l'internationalisation de la lutte contre la corruption et le discours qui la porte seraient vecteurs de pratiques assimilables à du néocolonialisme.

Avant de répondre à cette problématique, il convient de revenir aux origines de la colonisation du continent noir et de constater qu'elle n'a pas été uniforme. Il existe autant de pratiques coloniales différentes que de pays colonisés<sup>1210</sup>. De ce fait, la période coloniale qu'a connu Madagascar entre 1895 et 1960 ne peut être analysée comme celles qu'ont pu connaître par exemple le Sénégal ou la Tunisie. Les thèses expliquant le développement postcolonial de la corruption par l'influence des modes coloniaux sur les jeunes gouvernements indépendants souffrent tout particulièrement de l'hétérogénéité des modèles et des pratiques coloniaux. Il est pourtant possible d'attribuer à ces dernières un rôle créateur d'un climat favorable au développement de la corruption<sup>1211</sup>. Giorgio Blundo distingue six

---

<sup>1209</sup> Voir François-Xavier VERSCHAVE, *La Françafrique: le plus long scandale de la République*, Stock, 1998.

<sup>1210</sup> Giorgio BLUNDO, Jean-François MÉDARD, « La corruption en Afrique francophone », *Combattre la corruption : enjeux et perspectives*, Djillali HADJADJ (dir.), Khartala, 2002, p.10.

<sup>1211</sup> Jean-François BAYART, « La corruption en Afrique », *Histoires de développement*, N° 9, 1990, p. 37 : « *Quand l'Afrique est devenue indépendante autour de l'année 1960, tous les dispositifs étaient en place pour une pratique intensive de la corruption* ».

phénomènes directement hérités de cette période<sup>1212</sup> : « *L'expérience coloniale contribue à l'émergence d'une nouvelle idée de l'autorité et du service public* »<sup>1213</sup> qui ne provient plus du peuple mais du haut. Le développement d'une « *zero-sums politics* » dans laquelle les chefs protègent leurs alliés et « *ceux qui peuvent les corrompre* »<sup>1214</sup> est favorisé. La bureaucratie coloniale pousse aussi à une culture du non-engagement en faveur du bien commun. Mais la corruption peut aussi se développer comme un contournement de règles inapplicables en raison de la coexistence d'une réglementation coloniale et du relatif maintien de normes autochtones. La corruption peut être alors être considérée comme un sabotage du gouvernement colonial<sup>1215</sup>. Enfin, le fonctionnariat local peut être amené à désirer jouir des modes de consommation des anciens dominants et recourir, pour ce faire, à la pratique de la corruption<sup>1216</sup>.

Julien Freund avait prévu dans son ouvrage « *Qu'est-ce que la politique* »<sup>1217</sup> que le processus de décolonisation entrepris par les grandes puissances à l'issue de la Seconde Guerre mondiale ne serait qu'une courte parenthèse avant la mise en place de formes nouvelles de colonisations bien plus subtiles. En ce qui concerne ces formes nouvelles, Fweley Diangitukwa développe dans son livre éponyme la thèse selon laquelle les difficultés actuelles de développement de l'Afrique s'expliqueraient par l'existence d'un complot fomenté par les grandes puissances économiques<sup>1218</sup> qui y trouveraient et se garantiraient ainsi un accès privilégié aux nombreuses ressources naturelles du continent noir. Les méthodes pour y parvenir consisteraient en une mise sous tutelle économique des États africains à travers la dette, les investissements étrangers directs, ou encore par le biais d'une captation de l'État par des entreprises extranationales<sup>1219</sup>. Le complot consisterait dans « *la*

---

<sup>1212</sup> Giorgio BLUNDO, « La corruption et l'État vu par les sciences sociales », *État et corruption en Afrique : Une anthropologie comparatives des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Giorgio BLUNDO (dir.), Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN (dir.), Khartala, 2007, p 56 – 58.

<sup>1213</sup> *Idem*, p. 56.

<sup>1214</sup> *Id*, p. 57.

<sup>1215</sup> Herbert H. WERLIN, « The Roots of Corruption. The Ghanaian Enquiry », *Journal of Modern African Studies*, vol. 10, 1972, p. 255.

<sup>1216</sup> Voir Hyacinthe SARASSORO, *La corruption des fonctionnaires en Afrique : étude de droit pénal comparé*, Economica, 1979.

<sup>1217</sup> Julien FREUND, *Qu'est-ce que la politique?*, Seuil, 1967.

<sup>1218</sup> Fweley DIANGITUKWA, *La thèse du complot contre l'Afrique : pourquoi l'Afrique ne se développe pas*, L'Harmattan, 2010.

<sup>1219</sup> Joel HELLMAN, Daniel KAUFMANN, « Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies », *Revue Finance & Développement*, vol. 38, n°3, Sept. 2001, pp. 31 – 32 : « *Etant donné que les entreprises usent du trafic d'influence sur les autorités de l'État pour bloquer toute réforme politique qui risquerait d'éliminer ces avantages, la captation de l'État est devenue non seulement un symptôme mais aussi une cause fondamentale de mauvaise gouvernance* ».

*stratégie de recoloniser l'Afrique en l'affaiblissant d'abord* »<sup>1220</sup>. Sans forcément abonder dans le sens de l'existence d'un véritable complot (c'est-à-dire d'une entreprise formée secrètement entre deux ou plusieurs personnes à l'encontre d'une autre)<sup>1221</sup>, il est prégnant que la stratégie actuelle cristallisée par les politiques de développement en Afrique peine à remplir ses objectifs alors que les États et les entreprises investisseuses présentent des bilans plus que positifs.

Si ce phénomène de recolonisation est défendu par de nombreux auteurs, la question de savoir en quoi la corruption et sa stratégie de lutte participent à cette dynamique mérite de plus amples explications. En effet, en quoi une internationalisation des politiques pénales de lutte contre la corruption porterait plus préjudice à Madagascar qu'à des États bien plus développés ? Le principe même de l'internationalisation est d'aboutir à une uniformisation des politiques de lutte contre la corruption. Cependant, cette analyse peut être rejetée pour deux raisons. Tout d'abord, comme démontré précédemment, l'uniformisation n'est pas parfaite en matière de lutte contre la corruption et une différenciation selon les États est constatable. Ensuite et plus important, c'est le discours sous-jacent et porteur de cette internationalisation de la lutte contre la corruption ainsi que ses conséquences sur les États africains qui va permettre la mise en place de ces rapports troubles. La criminalisation de l'État en Afrique, fondée sur la présence d'une corruption institutionnelle généralisée, va servir de justification et de caution morale aux institutions de Bretton Woods ainsi qu'aux autres bailleurs de fonds (dont les États) pour imposer des conditionnalités infantilisantes et exercer une tutelle sur les matières premières et stratégiques des pays concernés, grâce au désengagement d'un secteur public jugé déficient et son remplacement par un secteur privé représenté par des firmes transnationales. Fweley Diangitukwa considère à ce propos que « *Les États africains sont tombés dans le piège comme des enfants naïfs et sans expériences, car si les gouvernements escomptaient bénéficier d'un part 'équitable' des revenus accrus dégagés par le secteur, les résultats sont plutôt décevants dans la plupart des cas. Il est dès lors permis de prêter de mauvaises intentions à la Banque mondiale [...] parce qu'elle a encouragé la privatisation des entreprises de l'État qui a abouti à la dépendance de l'État africain envers les entreprises étrangères* »<sup>1222</sup>.

---

<sup>1220</sup> Fweley DIANGITUKWA, Op. cit., p. 166.

<sup>1221</sup> D'autant plus que les opérations économiques menées en Afrique sont loin d'être effectuées secrètement. Les dirigeants du continent noir sont même les premiers à se gargariser d'avoir œuvré pour permettre l'implantation d'investissements directs étrangers. Et cela parfois sans contrepartie aucune.

<sup>1222</sup> Fweley DIANGITUKWA, Op. cit., p. 158 – 159.

Cette analyse resterait du domaine de la science politique si le droit n'y était pas associé aussi intrinsèquement. La dynamique d'internationalisation et d'uniformisation de la lutte contre la corruption est avant tout une démarche purement normative visant à homogénéiser les législations nationales et étendre la criminalisation de la corruption. C'est pourquoi les critiques formulées à l'encontre de l'État en Afrique ont trouvé un écho dans la dynamique uniformisatrice de l'anticorruption au niveau mondial. Bien que le secteur privé ne soit pas oublié, c'est bien le secteur public qui est le premier concerné par les diverses législations internationales anti-corruption. À ce propos, il faut se rappeler que l'anticorruption trouve sa genèse ou du moins son premier traité d'envergure internationale avec la « *Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales* »<sup>1223</sup> qui, comme sa dénomination ne le cache pas, concerne exclusivement la corruption d'un type bien particulier d'agent : l'agent public ; et dans un cadre bien particulier : les transactions commerciales internationales. Cette démarche a pour conséquence de jeter l'opprobre sur le secteur public, considéré, à juste titre ou non, comme un lieu propice au développement des pratiques corruptrices et en contrepartie de faire apparaître le secteur privé comme davantage intègre. Une certaine forme de criminalisation de l'État et de son secteur public en découle alors naturellement, offrant par là même une ouverture à de possibles pratiques assimilables à de la « néo-colonisation ». Toutefois, il serait malvenu d'attribuer à la lutte mondiale contre la corruption un rôle moteur dans le fonctionnement d'un tel système. Au mieux, elle n'y exerce qu'un rôle secondaire d'élaboration d'un environnement qui lui serait éventuellement propice. Comme toutes les politiques ambitieuses, l'anticorruption peut présenter des risques de dérives et de détournements de ses finalités. Toutefois, les dérives existantes ne sont pas l'objectif poursuivi, si bien que réduire le combat contre la corruption à ces manifestations marginales négatives pourrait être bien plus dommageable pour les États, tel Madagascar, si la dynamique mondiale de lutte venait à s'essouffler. Comme toute matière naissante, l'anticorruption ne saurait être parfaite. C'est l'analyse de ses échecs et de ses dérives qui permettra d'améliorer son fonctionnement en vue de faire échec à la corruption et ainsi d'aboutir à créer un environnement plus favorable au développement de l'Afrique en général et de Madagascar en particulier.

---

<sup>1223</sup> OCDE, *Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales*, 17 nov. 1997.

## **Section 2 : De la nécessité d'une refondation théorique de la lutte contre la corruption à Madagascar.**

Les dysfonctionnements observables de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption malgache ne sont pas seulement le symbole des difficultés de l'État à mettre en place le cadre adéquat à la lutte mais aussi une porte ouverte à une réflexion plus profonde sur les fondements théoriques de cette stratégie. Repenser la lutte à l'aune de cette démarche revient en réalité à opérer une refondation théorique de la lutte contre la corruption se distinguant par sa radicalité. Questionner le paradigme dominant sur lequel sont basés les efforts à la fois nationaux et internationaux peut être un acte « subversif » qui va bien plus loin que la seule critique du système de lutte contre la corruption contemporain puisqu'il inclut, *in fine*, une remise en question des réformes de l'État et des politiques de développement menées jusqu'alors. Penser cette refondation théorique suppose tout d'abord la déconstruction méthodique d'une série de considérations et d'idées formulées sur la corruption ainsi que la démonstration de la vacuité des politiques de lutte contre la corruption conduites internationalement et nationalement du fait de l'universalisme affiché. Cette refondation suppose ensuite la construction d'un modèle original propre à Madagascar comprenant des réformes législatives et juridiques qui vont avoir des répercussions sur le fonctionnement de l'État. Devant la gravité des conséquences extrêmement néfastes de la corruption sur le développement économique de la Grande île, la nécessité de cette refondation théorique n'est point à démontrer d'autant plus que la paupérisation de plus en plus dramatique de la population y ajoute un critère d'urgence.

### **Paragraphe 1 : Des conceptions fallacieuses de la corruption : la vacuité des politiques contemporaines de lutte contre la corruption.**

La manière dont la corruption - dans ses fondements et ses caractéristiques - sera considérée engendrera une diversité conceptuelle. Les réponses à apporter à ce phénomène ne seront, en effet, pas les mêmes selon la définition qui en sera donnée. C'est ainsi que le paradigme dominant libéral a eu tendance à limiter la chose corruptive à une conception purement juridique - en l'espèce la violation d'une norme -, dont ont découlé une série de considérations allant, dans les cas les plus radicaux, jusqu'à s'accommoder de la présence

de la corruption. Cette approche de la corruption par les penseurs libéraux<sup>1224</sup> ne serait pas dérangeante si elle n'avait pas conditionné l'ensemble des réponses internationales et nationales au fléau de la corruption. En mélangeant une conception juridique de la corruption à la chose économique, les experts internationaux ont développé un système universaliste de lutte en grande partie basée sur la critique de l'État et de son interventionnisme. Cela au mépris de la diversité culturelle des pays et d'une vision non individualiste de la chose publique.

#### **A : Les mythes de l'universalisme et des stratégies de désengagement étatique en matière de lutte contre la corruption.**

La corruption en tant que phénomène lucifuge est génératrice d'un certain nombre de mythes. Son caractère polymorphe et évolutif, qui la rend difficile à saisir, participe à cette création. La lutte contre la corruption n'échappe pas à ce fait et sa refondation juridique doit avant toute chose passer par le prisme de l'analyse critique des axiomes qui l'ont façonnée durant de nombreuses années. À cet effet, il conviendra de s'interroger sur le fondement même de l'universalisme en matière de lutte contre la corruption pour ensuite discuter une vision réductrice de la lutte contre la corruption, qui fait une panacée du désengagement étatique.

##### **1 : Le mythe de l'universalisme en matière de lutte contre la corruption.**

La stratégie internationale actuelle de lutte contre la corruption repose essentiellement sur le développement d'une réponse universelle à ce mal. L'idée, telle qu'elle a été développée plus en profondeur dans cette thèse, est de créer à travers plusieurs conventions internationales un socle commun au droit de l'anticorruption par la criminalisation d'une série d'infractions nouvellement considérées comme des infractions de corruption. Grâce à ce procédé métonymique qui déplace le champ de la corruption vers des termes adjacents, l'hétérogénéité de la matière s'en trouve amoindrie et offre la possibilité d'un discours transversal et universel de la corruption<sup>1225</sup>. La pertinence de cette

---

<sup>1224</sup> Samuel Huntington, David H. Bayley, James C. Scott, Bertrand Lemennicier, Edward C. Banfield, etc.

<sup>1225</sup> Olivier VALLEE, *La police morale de l'anticorruption. Cameroun, Nigeria, Khartala*, 2010, pp. 34 – 35.

démarche est démontrée par le caractère transnational que peut prendre la corruption en se greffant et en utilisant les mêmes ressorts qu'un autre phénomène, celui de la mondialisation économique. À une globalisation de la corruption est opposée une globalisation du droit. L'adoption de telles conventions a consacré la reconnaissance de la corruption en tant que frein au développement économique. De nombreux experts des principaux bailleurs de fonds internationaux avaient déjà, depuis quelques années, théorisé la nécessité pour les États de s'engager dans le combat contre la corruption au titre de la bonne gouvernance<sup>1226</sup>, au point que cette lutte était même devenue une condition d'octroi de l'aide internationale<sup>1227</sup>.

L'échec de cette stratégie à réduire la corruption notamment en Afrique permet une remise en cause de ce modèle, sauf à considérer improprement que la corruption serait inhérente aux seules sociétés africaines. C'est pourtant cette explication facile qui avait justifié la mise en place de cette stratégie et qui continue aujourd'hui de prévaloir dans les milieux des tenants de la globalisation de l'anticorruption. Cette thèse suppose une lecture déterministe et évolutionniste de l'histoire. Elle rejoint, par certains aspects, les thèses fonctionnalistes de la corruption en ce qu'elle considère l'État en Afrique comme un objet imparfait en pleine mutation vers une modernité structurelle où la corruption serait « *inséparable de la phase de transition d'une société archaïque à une société industrialisée* »<sup>1228</sup>. L'ethnocentrisme est ici latent car n'est considéré la conception d'un État abouti qu'à la lumière du modèle occidental. L'État africain n'y est considéré comme imparfait que parce qu'il ne s'inscrit pas encore pleinement dans le schéma occidental. Cela a pu faire dire que l'universalisme est « *l'idée ethnocentriste que les produits de la philosophie occidentale sont valables urbi et orbi* »<sup>1229</sup>, la prise en compte de particularismes locaux ne pouvant qu'être un frein à la modernité nécessaire pour que toutes les sociétés étatiques se dirigent vers un même idéal. Cette modernité ne pourrait être atteinte qu'en réutilisant les recettes et les méthodes ayant fait leurs preuves dans les États considérés

---

<sup>1226</sup> *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement*, A/CONF.198/11, Monterrey, 18 – 22 mars 2002, p. 36 : « *Il a été reconnu que la bonne gouvernance constituait la base de toute mobilisation des ressources nationales et internationales en faveur des pays en développement. On a fait observer qu'une action efficace visant à éliminer la corruption était essentielle pour la bonne gouvernance dans tous les pays et qu'une telle action relevait de la responsabilité commune des pays en développement et des pays développés* »

<sup>1227</sup> Mouhamadou MADANA KANE, Virginie LINDER, « La prise en compte de la corruption dans les financements de la Banque mondiale : aspects juridiques », *La corruption et le droit international*, Daniel DORMOY (dir.), Bruylant, 2010, pp. 49 – 74.

<sup>1228</sup> Fernando ACOSTA, « La corruption politico-administrative : émergence, constitution et éclatement d'un champ d'étude », *Déviance et société*, vol. 9, 1985, p. 338.

<sup>1229</sup> André-Jean ARNAUD, *Entre modernité et mondialisation : cinq leçons d'histoire de la philosophie du droit et de l'État*, LGDJ, coll. « Droit et société », 1998, p. 154.



comme des modèles. Les nombreuses résistances locales à l'implémentation d'un droit extérieur ne seraient que les reliquats d'une société archaïque déboussolée par le maelstrom réformiste.

En acceptant cette lecture déterministe des sociétés étatiques, l'universalisation de la lutte contre la corruption est la solution la plus logique étant donné que les États africains et malgache ont pour vocation historique de se rapprocher des modèles occidentaux. La conséquence logique de cette lecture est qu'il est alors convenable de leur appliquer les mêmes méthodes. Des méthodes allant bien au-delà de la simple politique anticorruptive et englobant plusieurs domaines, notamment politique et économique, au sein du concept de « bonne gouvernance ». C'est ainsi que l'Afrique s'est vue chaudement recommandée d'appliquer un droit et un modèle économique libéral qui lui étaient extérieurs et par rapport auxquels elle n'avait qu'une faible marge d'interprétation. L'imposition du droit de l'anticorruption cristallise assez bien cette démarche. Faut-il le rappeler, les politiques de lutte moderne contre la corruption ont pour genèse la volonté des États-Unis, dans une démarche concurrentielle vis-à-vis de leurs entreprises<sup>1230</sup>, d'exporter un droit interne et régional<sup>1231</sup> à leurs camarades de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). L'adoption le 13 mai 1997 de la « *Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales* » en est le témoignage le plus probant étant donné qu'elle crée un droit s'appliquant aux États membres de l'OCDE, généralement des pays parmi les plus riches du monde et souvent occidentaux. La genèse du droit de l'anticorruption démontre qu'il est une création purement occidentale exportée ultérieurement par des conventions<sup>1232</sup> à vocation universelle. Il en va de même chez les bailleurs de fonds internationaux, dont les stratégies de bonne gouvernance comprenant un volet consacré à la lutte contre la corruption sont issues des travaux d'experts formés à une analyse empreinte d'ethnocentrisme. Que l'on ne s'y trompe pas, c'est bien l'expertise qui est biaisée car elle ne prend en compte que la doxa décrétant comme seule culture juridique légitime celle de l'Occident, qu'elle souhaite imposer comme norme universelle. Cet ethnocentrisme universaliste est « *d'autant plus dévastateur qu'il consiste en une négation officielle radicale de toute pertinence des*

---

<sup>1230</sup> Voir, Partie 1 – Chapitre 1 – Section 1 - Paragraphe 1 – A - 2: Une prise en compte conventionnelle progressive de la problématique de la corruption.

<sup>1231</sup> Organisation des États américains, *Convention interaméricaine contre la corruption*, Caracas, 29 mars 1996. [<http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html>]

<sup>1232</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003.

*différences culturelles* »<sup>1233</sup>. Ces différentes cultures étant alors considérées comme des reliques en voie de disparition, la globalisation de l'anticorruption rejoint ici la globalisation culturelle. Bien qu'elles ne puissent être associées aussi complètement tant elles renvoient à des concepts fort différents, elles procèdent toutes deux de la même construction intellectuelle. C'est-à-dire en l'imposition par des experts internationaux occidentalisés de pratiques et de normes héritées de leurs propres systèmes politiques et normatifs.

Dans une telle situation, il est permis de se demander si, finalement, l'universalisme de la réponse à la problématique de la corruption ne serait pas une des explications à la faillite des politiques nationales de lutte contre la corruption à Madagascar. Un des problèmes de cet universalisme est qu'il emprunte un chemin dogmatique en ne laissant que peu de place à sa réfutation. Intégrant les mesures de bonne gouvernance des bailleurs de fonds internationaux, il a été sacralisé à un tel point que penser l'anticorruption en dehors de l'universalisme serait une mauvaise gouvernance, une forme de sacrilège. Or, les bases ethnocentriques sur lesquelles est fondée cette théorie universaliste ne sont pas exemptes de critiques et résistent assez mal à une analyse empirique. Ainsi, la réfutation des caractères évolutionniste et déterministe de l'histoire au profit du relativisme aurait des conséquences sur le bienfondé de la prétention universaliste des politiques de lutte contre la corruption. Même si elle présentait des avantages non négligeables, elle ne jouirait plus en revanche de l'absence d'alternative induite par le déterminisme.

Tout d'abord, les bases de la démarche ethnocentriste reposent sur l'application d'un modèle occidental dans des États africains jugés archaïques et peu à même de permettre un développement économique efficace. Cependant, « *la diffusion par la greffe ou l'importation ayant eu lieu dans des conditions nationales et une configuration internationale très différents de ceux des pays occidentaux à la fin de la Renaissance, a produit des États souvent instables, marqués par un manque de cohérence et d'efficacité* »<sup>1234</sup>. Si ce modèle a pu fonctionner dans les démocraties occidentales, c'est parce que le temps lui a fourni la maturation nécessaire à sa réussite. Or, les États africains et malgache, au sortir de la décolonisation, ne possédaient pas les structures, notamment une société civile active et productive, qui ont permis la réussite de ce modèle. C'est donc une erreur de penser faire appliquer un modèle théorique alors même que les ingrédients

---

<sup>1233</sup> Serge LATOUCHE, « Le retour de l'ethnocentrisme », *Revue du MAUSS semestrielle*, n° 13, 2001, p. 7.

<sup>1234</sup> Anastassiya ZAGAINOVA, *La corruption institutionnalisée: un nouveau concept issu de l'analyse du monde émergent*, Thèse, Université de Grenoble, 2012, p. 227.

nécessaires à sa réussite seraient absents. La fausse idée développée est que la pratique du modèle occidental permettra de créer les structures indispensables à son fonctionnement. Cette approche autocréatrice est un contre-sens car ce sont les structures qui permettent la réalisation du modèle et non l'inverse. L'absence d'une société civile puissante, associée à un modèle reposant sur elle, est à l'origine du développement de l'informel et de la faillite de l'État<sup>1235</sup>. L'importation de règles juridiques relatives à la lutte contre la corruption ne pourra en conséquence être couronnée d'un succès pratique tant que Madagascar n'aura pas développé des structures et des institutions comparables à celles présentes dans les États occidentaux. Reste toutefois à savoir si, comme le prétendent les thèses utilitaristes, Madagascar se dirigerait historiquement et indubitablement vers un modèle occidental considéré comme représentatif du sens de l'histoire. Dans ce cas précis, la réussite de l'universalisme de l'anticorruption ne serait en réalité que différé et seules des adaptations provisoires seraient à envisager.

Ensuite, l'universalisme de la réponse à la corruption se construit théoriquement en opposition avec le multiple. Empreint d'ethnocentrisme, il va jusqu'à nier les particularismes locaux et nationaux et oppose l'unité à la diversité. L'imposition d'un système juridique qui ne correspondrait pas aux us et coutumes nationales aura bien des difficultés à s'intégrer et à remplir efficacement son office quand bien même il anticiperait des réformes futures allant dans le sens des modèles politique et économique occidentaux. Sans tomber dans un relativisme stérile consistant à considérer que toutes les cultures se valent et qu'il est impossible de les juger ou d'en faire primer une sur les autres, il est possible de considérer que la culture malgache possède une existence propre qu'il convient de respecter, notamment en matière juridique. En effet, le droit tire sa puissance de la légitimité que lui accorde la population : c'est ce qui fait qu'une règle de droit existe et est respectée même en l'absence de sanctions. Pour résumer, le droit, pour être effectif, doit non seulement se retrouver matérialisé par l'existence de mécanismes de contrainte mais aussi par la présence d'un élément psychologique incontournable : que la source de ce droit soit reconnue comme légitime. La norme juridique étant au cœur même du projet sociétal, du contrat social, ainsi que de la Nation, elle doit répondre à des attentes résultant d'un consensus démocratique

---

<sup>1235</sup> *Idem*, p. 227 : « Des défaillances dans toutes les dimensions de l'État sont apparues: faible enracinement et manque de légitimité ont conduit à l'échec de l'État dans ses fonctions premières, les modes de gouvernance traditionnels ont envahi l'espace public faussant la séparation des pouvoirs et rendant la bureaucratie existante inefficace et corrompue, la prédominance de l'économie informelle a réduit les capacités publiques, etc. ».

accepté. Importer un corpus normatif et institutionnel au mépris des structures existantes est un acte de violence contre-productif car, ne pouvant s'intégrer sur mesure au moule malgache, il sera générateur de diverses difficultés.

La conséquence négative de cette importation universaliste est paradoxalement la génération d'une corruption nouvelle, directement imputable à la création d'une insécurité juridique. Il y a, en l'espèce, une forme de désactivation sectorielle d'une partie du droit en vigueur car, en l'absence de structures étatiques suffisamment fortes pour imposer les normes importées, ces dernières, dans un contexte parfois hostile, n'auront pas la légitimité suffisante pour être pleinement effectives. Et par un effet de balancier, le développement du phénomène corruptif en sera favorisé. La logique est simple, le Droit reste par essence l'ennemi intime de la corruption car il est un des outils les plus efficaces pour la combattre. Réduire l'emprise du droit dans le domaine de l'anticorruption revient à favoriser la corruption. Bien que les causes de ce paradoxe soient multiples, que la présente thèse ne peut traiter sans sortir de son sujet d'étude, elles peuvent être arbitrairement résumées en trois arguments principaux : la négation des particularismes locaux qui rend ce droit nouveau extérieur aux *habitus* ; le conflit entre un droit local et une culture juridique différents ; et enfin la création d'une déresponsabilisation faute de consensus partagé et de la sanction sociale associée.

D'un autre côté, un relativisme trop radical ne serait pas pour autant une chose souhaitable car, comme cela a déjà été abordé dans le premier chapitre de cette thèse, la globalisation des politiques pénales de lutte contre la corruption n'a pas que des désavantages et permet de lutter contre une internationalisation de la corruption en prévoyant une réponse commune au niveau mondial. Mais cette nécessaire globalisation ne doit pas être le prétexte à l'imposition de formules non pas seulement juridiques – ce qui aurait le mérite de la logique – mais bien plus politiques avec la mise en avant bien pratique du concept de bonne gouvernance. C'est donc un équilibre entre universalisme et relativisme qu'il convient de rechercher. Cette voie serait celle d'un relativisme modéré ou, formulé autrement, d'un « *pluriversalisme* »<sup>1236</sup>. Cornelius Castoriadis adopte une sorte d'entre-deux philosophique en considérant que toutes les sociétés sont égales mais que la société occidentale l'est plus que les autres. Elle seule permettrait son autocritique en poussant la réflexion jusqu'à la critique du politique<sup>1237</sup>. Cette exceptionnalité ne serait pas, pour

---

<sup>1236</sup> Serge LATOUCHE, *op. cit.*, p. 10.

<sup>1237</sup> Voir Cornelius CASTORIADIS, *Démocratie et relativisme. Débat avec le MAUSS*, Mille et Une Nuits, 2010.

Castoriadis, un jugement de valeur à rapprocher de l'ethnocentrisme mais un constat. Pour lui, les valeurs ne doivent pas être imposées mais au contraire doivent faire l'objet d'une « appropriation » : les différents systèmes de valeurs doivent se transformer mutuellement, s'enrichir et donner lieu à de nouvelles « significations imaginaires »<sup>1238</sup>. En ce qui concerne le droit de l'anticorruption, cette approche médiane fait immédiatement penser à la liberté octroyée à un État d'intégrer les nouvelles normes anticorruption « conformément aux principes fondamentaux de son droit interne »<sup>1239</sup> ou bien « sous réserve des dispositions de leurs lois nationales »<sup>1240</sup>. Cette synthèse entre droit d'origine internationale et adaptation locale pourrait être syncrétique si son élaboration n'était pas à ce point marquée d'un universalisme ethnocentrique.

Une des solutions envisageables à l'impasse actuelle est de dépasser cette conception de l'anticorruption par une refondation théorique associant le niveau local dès son élaboration. En composant en quelque sorte une internationalisation des valeurs communes et partagées, au droit international de la corruption façonné par une caste d'experts doit se substituer un droit holistique qui respecterait les cultures des États tout en mettant en place une législation commune pour répondre au mieux aux manifestations et caractéristiques contemporaines de la corruption. Ce faisant, le champ de la corruption sortirait de celui de la bonne gouvernance et ne servirait donc plus de prétexte à l'octroi de l'aide internationale et à l'imposition des nouveaux plans d'ajustements structurels. Cette solution ne présente d'ailleurs pas de difficultés majeures à sa réalisation étant donné que la réprobation de la corruption constitue une véritable coutume internationale facilitant d'autant plus la reconnaissance de valeurs partagées et d'une culture anticorruptive commune<sup>1241</sup>. Si, juridiquement, il ne devrait pas y avoir trop de difficultés à appliquer ce relativisme modéré ou ce « pluriversalisme », en revanche et comme souvent, c'est sa réalisation politique qui apparaît hypothétique car ce modèle, en acceptant de remettre en cause la prépondérance d'une partie du droit occidental, représente un danger pour la domination idéologique des pays les plus riches qui verraient sans aucun doute d'un mauvais œil ce relativisme s'étendre

---

<sup>1238</sup> *Idem*, p. 62.

<sup>1239</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003.

<sup>1240</sup> Union africaine, *Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption*, Maputo, 11 juillet 2003, art. 8.

<sup>1241</sup> Au contraire de la question de l'universalité des droits de l'Homme qui fait l'objet d'un débat important au sein de la communauté internationale. Voir, Kisito OWONA, « L'universel démocratique n'est pas un rêve totalitaire occidental », *Revue du MAUSS semestrielle*, n° 25, 2005, pp. 380 – 388.

aux sphères économiques et toucher la sacrosainte doxa libérale de la dérégulation du marché.

## **2 : La corruption comme adversaire de l'État ou l'erreur des politiques internationales puis nationales de désengagement étatique.**

Une autre conception fallacieuse de la corruption est celle qui considère ce phénomène comme principalement une conséquence du fonctionnement étatique et de ses dérives. Les deux notions seraient si bien intrinsèquement associées que l'équation voulant que moins d'État implique moins de corruption est devenue au début des années 1990 le *credo* des institutions financières internationales, concrétisé avec les politiques d'ajustements structurels puis avec le concept de bonne gouvernance. L'État idéal est ici vu réduit à ses seules fonctions régaliennes. L'objectif était « *de faire obstacle aux cercles d'intérêts ancrés dans les bureaucraties africaines* »<sup>1242</sup> par le désengagement de l'État et la libéralisation de pans entiers de l'économie. Mais le résultat ne fut pas à la hauteur des prévisions puisque cette libéralisation consécutive aux politiques d'ajustements structurels n'a en définitive fait que transformer des réseaux informels publics en réseaux informels privés grâce à une collusion délictuelle entre les élites politiques et économiques. Madagascar est un cas représentatif de cette stratégie, qui a permis l'émergence politique d'entrepreneurs privés ayant profité de la libéralisation économique pour développer leur secteur d'activité et se rapprocher du pouvoir. Ce qui fait dire à Cartier-Bresson que la libéralisation a eu une place centrale dans l'apparition d'un chevauchement entre réseaux officiels et occultes dans un but d'accumulation d'un capital politique, symbolique et économique<sup>1243</sup>. Les anciennes pratiques corruptives sont donc restées d'actualité et ont pu même concrétiser une forme de criminalisation de l'État<sup>1244</sup>. Devant ce constat, la « bonne gouvernance » fut conceptualisée pour permettre un meilleur mode de gestion de l'État et

---

<sup>1242</sup> Tarik DAHOU, « Déculturer la corruption », *Les Temps Modernes*, n° 620 – 621, 2004, pp. 289 – 311.

<sup>1243</sup> Jean CARTIER-BRESSON, « La Banque mondiale, la corruption et la gouvernance », *Revue tiers-monde*, n° 161, 2000, p. 184 : « *Une analyse positive montre comment les privatisations ont renforcé les alliances officielles (réseaux légaux) et les compromis officieux. [...] La nature de la corruption prend ainsi sa source dans le type de chevauchement qui existe entre les réseaux officiels et occultes où se retrouvent des acteurs politiques et économiques qui gèrent chacun des stratégies d'accumulation de capitaux multiple (économique, politique, symbolique)* ».

<sup>1244</sup> Voir, Jean-François BAYART, Stephen ELLIS, Béatrice HIBOUX, *La criminalisation de l'État en Afrique*, Edition Complexe, 1997.

limiter les détournements et les collusions empêchant l'expression d'un marché pur et sans vice.

Aux critiques récurrentes et habituelles à l'encontre de ce que Nietzsche qualifie de plus froid des monstres froids<sup>1245</sup> fut ajoutée celle de prédisposer voire d'encourager le développement de la corruption. À la lumière de ce constat peut-être un peu hâtif, il fut considéré qu'une réduction de la machinerie étatique et de ses règlements caractéristiques n'était envisageable qu'associée à une gestion convenable de l'État. Loin d'y voir un regain du rôle de l'État, c'est son démantèlement progressif qui fut programmé au motif que sa lourdeur juridique et structurelle était une des causes premières de l'instauration dans le temps de réseaux informels. Les justifications associées à cette stratégie sont nombreuses et méritent d'être résumées tant elles sont révélatrices de la défiance extrême qui prévaut dans les institutions financières internationales envers l'État africain. L'argumentation des libéraux repose sur la croyance – certes massivement partagée – que l'intrusion de l'État dans de nouveaux domaines économiques est porteur d'un risque d'autoritarisme conduisant irrémédiablement à une pratique corruptive. Cette prophétie repose moins sur l'observation que sur une analyse théorique de la notion d'État. Il est considéré que les sociétés africaines, en pleines transformation et transition démocratiques, ne peuvent, à l'heure actuelle, accoucher d'un consensus démocratique car l'État, détenteur du monopole de la violence légitime, ne peut qu'user de la contrainte pour arriver à ses fins. En théorie, l'extension des fonctions et responsabilités étatiques ne peut qu'être le résultat d'un consensus national absolu. Ce dernier étant exclu *a priori*, seules peuvent alors advenir une crise démocratique, une dilution de la légitimité de l'État et *in fine* la corruption<sup>1246</sup>. L'école fonctionnaliste développe l'idée selon laquelle l'homme est foncièrement un « *homo economicus* » n'entretenant que des rapports strictement utilitaristes avec ses semblables. Le contournement de la règle de droit n'est donc, de ce fait, pas moralement répréhensible en soi du moment où cela va dans le sens des intérêts particuliers. Pire encore, c'est l'omniprésence du droit qui serait un vecteur de corruption car il limiterait les volontés individuelles et conforterait les tentatives de son évitement. La corruption étant générée par des réglementations liberticides, il est alors considéré qu'une politique de déréglementation doit permettre une baisse de la corruption. Ce serait en quelque sorte le transfert d'un droit étatique injuste et coercitif vers un droit bien plus naturel et donc accepté : celui du marché.

---

<sup>1245</sup> Friedrich NIETZSCHE, *Ainsi parlait Zarathoustra*, Arvensa Editions, éd. 2015, p. 59.

<sup>1246</sup> Jean CARTIER-BRESSON, « Éléments d'analyse pour une économie de la corruption », *Tiers-Monde*, tome 33, n°131, 1992, p. 590.

Dans cette optique, le droit de l'anticorruption n'est principalement présent que pour garantir la sincérité et le libre accès au marché. C'est pourquoi, dans leurs aspects réglementaires, les politiques de lutte contre la corruption se sont en tout premier lieu consacrées aux manifestations de la corruption créant une distorsion dans la concurrence économique. La conventionnalisation d'une législation contre la corruption d'agents publics étrangers<sup>1247</sup> en est un exemple frappant : d'un côté, l'État et ses fonctionnaires sont considérés comme des corrompus potentiels et de l'autre, cette conventionnalisation rétablit une équité. Enfin, la dernière justification se base sur une comparaison entre d'un côté, des modèles de sociétés et des modèles économiques et de l'autre, le taux de corruption. Jean-Yves Naudet constate que les pays les moins corrompus selon les critères de Transparency International sont les pays occidentaux les plus libéraux. Cela lui permet d'affirmer que « *moins de privilèges accordés par l'État, moins de subventions, moins de décisions des hommes de l'État, c'est moins d'occasions de corruption* »<sup>1248</sup> et que « *passer par les administrations pour obtenir un marché, un HLM, un permis, une allocation, un certificat : c'est autant d'occasions de mêler argent privé et finances publiques* »<sup>1249</sup>.

Ces divers arguments libéraux sur la corruption ne sont pas exempts de faiblesses et sont facilement réversibles. Ils ont tous tendance à considérer l'État et sa mainmise, notamment sur la sphère économique, comme complices de la corruption alors qu'une étude des conséquences de la corruption montre qu'il en est la principale victime. Plutôt que de soigner le malade du mal qui le ronge, l'école libérale propose au contraire de l'euthanasier afin de faire disparaître la maladie. Cette radicalité pourrait être pertinente si la maladie n'était présente que chez des patients bien précis. Or, la corruption n'est en aucun cas spécifique de la seule sphère étatique et se retrouve dans tous les lieux de pouvoirs, qu'ils soient publics ou privés. Substituer l'État à la régulation du marché ne fera en définitive que déplacer le problème. Les réseaux informels publics peuvent très bien se transformer en réseaux informels privés et *vice versa*.

Reste alors à déterminer si le secteur privé serait plus à même de limiter les risques de propagation des comportements corruptifs. Là encore, cet argument confine à la tautologie : pour lutter contre la corruption, les institutions financières internationales proposent de limiter la taille et les compétences de l'État (que cela soit par des suppressions

---

<sup>1247</sup> OCDE, *Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales*, 21 nov. 1997.

<sup>1248</sup> Jean-Yves NAUDET, « Réduire l'État pour réduire la corruption », *Contrepoints.org*, 21 déc. 2011.

<sup>1249</sup> *Idem*.



de postes ou des restrictions budgétaires) car pour elles, l'État africain est insuffisamment armé pour mener un combat efficace dans ce secteur. De ce fait, l'État devient de moins en moins compétent et confirme l'hypothèse des bailleurs de fonds. Cette argumentation tend à devenir spécieuse car elle relève du domaine de la prophétie auto-réalisatrice, d'autant plus que le problème pourrait être abordé dans un sens contraire : si les institutions malgaches ont du mal à répondre efficacement à la problématique de la corruption, c'est peut-être parce que l'État n'est pas suffisamment modernisé et ne possède pas assez de fonctionnaires aux compétences remarquables<sup>1250</sup>. Dans ce cas précis, une lutte efficace contre la corruption passerait par un renforcement des structures étatiques et de son personnel, soit le contraire des préconisations libérales héritées d'une conception culturaliste de la corruption faisant fi des « *causes structurelles, à savoir la faiblesse de l'État et du marché* »<sup>1251</sup>. Mais encore, l'argument du « consensus impossible » à trouver dans l'État est lui aussi facilement réversible car il peut être aussi accolé au secteur privé. Rien ne vient en effet démontrer que le secteur privé serait bien plus compétent pour arriver à un consensus démocratique et ce notamment parce qu'il suppose l'existence d'entrepreneurs capitalistes. Lesquels sont précisément, par leur absence, une des définitions du sous-développement dans lequel Madagascar peut être englobé sans aucune contestation. Dans les deux cas, le consensus semble difficile à obtenir entre un État en pleine transition démocratique et un secteur privé embryonnaire. Déterminer un secteur plus favorable que l'autre tient alors plus de considérations idéologiques que de réelles constatations empiriques. Il est en outre plutôt curieux de voir privilégier un système dans lequel le processus de décision serait atomisé à un autre, étatique, qui demande pour fonctionner une adhésion fut-elle minimale à un socle commun et qui doit sans cesse convaincre de son bien-fondé. Surprenant de voir privilégiée une rationalité individuelle totale proche du mythe à une rationalité collective ne pouvant fonctionner qu'avec l'assentiment de la société, c'est-à-dire avec un contrat social fondateur. Étonnant de voir privilégié un système fait de débrouillardise, d'amoralité, concevant même le recours à une « bonne » corruption et réactionnaire car détruisant le bâti, à un autre fondé sur des réformes, aussi lentes soient-elles à mettre en place et dont le risque d'autoritarisme peut être limité par une application des principes démocratiques et le respect de l'État de droit<sup>1252</sup>.

---

<sup>1250</sup> Jean CARTIER-BRESSON, *op. cit.*, pp. 590 – 591.

<sup>1251</sup> Tarik DAHOU, « Déculturaliser la corruption », *Les Temps Modernes*, n° 620 – 621, 2004, pp. 289 – 311.

<sup>1252</sup> Jean CARTIER-BRESSON, *op. cit.*, p. 591.

Enfin, l'argumentaire basé sur la comparaison entre les pays en fonction de leur politique de libéralisation et leur classement selon Transparency International est lui aussi fragile. D'une part, utiliser l'indice de perception de la corruption ne peut qu'aboutir à une analyse biaisée. Cet indice résulte d'une série d'enquêtes menées dans chaque pays par des experts (hommes d'affaires, universitaires, analystes de risques, etc.) ayant bien souvent plus de compétences dans le domaine économique que dans celui de la corruption<sup>1253</sup>. Sont aussi prises en compte des variables relatives au respect des droits civils et politiques et plus généralement au fonctionnement démocratique des institutions. Mais, bien plus problématique, des variables de gouvernance conduites sous l'égide de la Banque mondiale en fonction de ce qu'elle considère comme relevant d'une gouvernance saine sont aussi utilisées, c'est-à-dire une vision libérale du fonctionnement étatique telle qu'elle a été décrite précédemment. Guillaume Louis émet à ce propos les plus grandes réserves quant à la corrélation entre libéralisation économique et faible taux de corruption en considérant qu'il « *est impossible de rejeter l'hypothèse d'une tautologie qui puiserait sa source dans les limites méthodologiques des mesures de perception* »<sup>1254</sup>. Ce serait même plutôt le contraire qui se produirait dans le cas des pays en phase de transition démocratique avec le passage d'un fonctionnement monopolistique à un fonctionnement concurrentiel aiguisant les appétits les plus voraces et les moins moraux<sup>1255</sup>. D'autre part, le lien de causalité entre libéralisation et corruption n'est pas très convaincant car l'absence relative de corruption dans les pays de tête du classement de Transparency international peut tout aussi bien s'expliquer par leur fonctionnement démocratique et leur respect des principes de l'État de droit. Et c'est justement l'évocation de ce caractère démocratique qui pourrait aider à comprendre que les politiques de libéralisation économiques aboutissent moins qu'ailleurs à la transformation de réseaux informels publics en réseaux informels privés. En outre, la démonstration peut tout aussi bien être réversible et expliquer la réussite de la libéralisation par une faible corruption.

Dans tous les cas, c'est la corruption qui reste le problème central et qu'il convient d'éliminer par des réformes ciblées. Le mariage des domaines de la corruption avec des idéologies économiques est pour le moins contre-productif car la réussite du développement

---

<sup>1253</sup> Guillaume LOUIS, « De l'opacité à la transparence : les limites de l'indice de perceptions de la corruption de Transparency International », *Déviance et Société*, Vol. 31, 2007, pp. 41 – 64.

<sup>1254</sup> *Idem*.

<sup>1255</sup> Voir, Donatella DELLA PORTA, Alberto VANNUCCI, *Corrupt Exchanges. Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*, Aldine de Gruyter, 1999.

passer par l'élimination préalable des manifestations les plus nocives de la corruption. À cela s'ajoute un universalisme de l'anticorruption tout autant contre-productif car il suppose l'application d'une même recette chez des sujets fort différents. Si ces deux éléments ne peuvent à eux seuls expliquer l'échec global des politiques de lutte contre la corruption en Afrique et à Madagascar, ils permettent l'expression de réserves quant à la pertinence des stratégies actuellement menées tant au niveau national qu'international. La défiance envers l'État et sa disqualification en tant qu'institution compétente pour réduire la corruption apparaissent comme une erreur qu'il conviendrait de corriger dans la théorisation d'une future stratégie de lutte contre la corruption. Dans le cas malgache, la prédation de l'État ne doit pas automatiquement disqualifier toute tentative de réforme en profondeur qui ne passerait pas par une rationalisation. Au contraire, c'est justement parce que l'État occupe une place importante qu'un secteur privé embryonnaire n'est actuellement pas en mesure de remplacer, qu'il convient de s'appuyer sur lui pour limiter les dérives corruptrices. D'une part, parce qu'il dispose déjà d'une légitimité et de structures adéquates et d'autre part, parce qu'il apparaît comme bien plus facilement contrôlable en vertu de l'état actuel de la Constitution et des lois malgaches.

### **B: Entre acceptation et fatalisme : les supposés bienfaits d'une corruption essentialisée sur le développement.**

Chez certains libéraux de l'école anglo-saxonne, l'étude de la corruption, loin d'être toujours stigmatisée, devrait s'envisager non plus d'un point de vue philosophique (la morale) ou juridique (l'observation de la loi et des normes) mais d'un point de vue fonctionnaliste en considérant ses inconvénients mais aussi ses avantages sur le fonctionnement du système politique. Cette conception qui occulte l'aspect moral met en avant le fait que la corruption pourrait être bénéfique au développement d'un pays sous certaines conditions. Cette approche est dangereuse parce qu'elle vient légitimer la corruption en faisant un simple outil au service d'une vision libérale du développement. De plus, dans sa théorie jugée indépassable, cette thèse ne prend en compte que l'aspect individualiste de l'être humain et développe l'idée selon laquelle la corruption serait intrinsèquement liée à la nature humaine, s'inspirant ainsi du modèle de Hobbes<sup>1256</sup>. La lutte

---

<sup>1256</sup> Voir, Thomas HOBBS, *Léviathan*, Folio, éd. 2000.

contre la corruption serait alors vaine puisque qu'elle s'escrimerait à remodeler la nature de l'être humain pourtant intangible.

### **1 : La fausse conception de la corruption bénéfique au développement.**

Thèse subversive s'il en est, la conception fonctionnaliste de la corruption a ouvert la porte à une analyse en profondeur des avantages de cette dernière et à une tolérance du phénomène lorsque la balance avec ses inconvénients apparaît positive. L'hypothèse développée est que dans certains cas, notamment dans les pays connaissant une période de transition démocratique, la corruption peut être bénéfique au développement économique. Elle permettrait la modernisation et irait dans le sens de l'Histoire, selon une conception wébérienne<sup>1257</sup>, du moment où cette corruption favoriserait les élites responsables de l'accélération de la transition. Cette approche pour le moins pragmatique est, en plus du darwinisme social qu'elle implique, toutefois marquée par son caractère amoral et rompt avec le champ de la philosophie mais aussi avec celui du droit en considérant que les normes peuvent être légitimement contournées.

Dans son article sur l'économie de la corruption, Jean Cartier-Bresson<sup>1258</sup> résume ces thèses libérales anglo-saxonnes en expliquant qu'elles se positionnent bien souvent par rapport au concept de la Loi juste et par rapport à la corruption en fonction notamment des élites et des processus qui ont présidé à la création de la loi. Dans le cas d'une Loi juste, considérée comme légitime, la corruption ne pourra être tolérée. Par contre, dans le cas où elle serait considérée comme injuste et non légitime, la pratique de la corruption pourrait alors être justifiée puisqu'elle permettrait d'accélérer le changement social et d'aller dans le sens de la modernité. Dans cette optique, la représentativité de l' élu est un aspect très important. Cette conception des choses est idéologiquement marquée car la Loi juste correspond chez ces théoriciens à la loi libérale.

En général, indique Cartier-Bresson, les auteurs mettent en balance « *les effets positifs et les effets négatifs d'une politique tolérante vis-à-vis de la corruption* »<sup>1259</sup>. La plupart considèrent d'ailleurs que la corruption est un parfait outil « *qui réduit les frictions*

---

<sup>1257</sup> Voir, Marc WEBER, *Economie et société*, Plon, éd. 1971.

<sup>1258</sup> Jean CARTIER-BRESSON, « Éléments d'analyse pour une économie de la corruption », *Tiers-Monde*, tome 33, n°131, 1992, pp. 581 – 609.

<sup>1259</sup> *Idem*, p. 589.

et amortit les clivages entre, d'un côté, la tradition ou l'idéologie interventionniste (deux sortes de holisme) et, de l'autre, la modernité c'est-à-dire l'individualisme »<sup>1260</sup>. Ce rôle de lubrifiant serait salutaire car il offre le luxe de permettre, en contrepartie, le développement économique quand bien même l'État n'aurait pas encore effectué sa propre mue libérale. D'une certaine façon, la présence de la corruption dans un pays signifierait que ce dernier aspire à une évolution de ses normes. Pour Huntington<sup>1261</sup>, le phénomène d'industrialisation crée de nouvelles couches sociales qui aspirent à des politiques que les normes en place ne permettent pas. Ainsi, la corruption ne trouverait pas son origine dans des comportements déviants plus ou moins égoïstes mais plutôt dans une inadéquation entre la nouvelle réalité sociale et les normes en vigueur. Le corrupteur se trouve ainsi dédouané de toute intention malveillante car il va dans le sens de la modernité, et ce d'autant plus que son comportement permet une correspondance avec la réalité sociale. Parce que la transformation de la société et la transition démocratique d'une gestion communautaire à une organisation basée sur des normes individualistes s'effectuent avec rapidité, la corruption posséderait aussi pour Bayley et Scott<sup>1262</sup> une fonction sociale d'humanisation des rapports entre d'un côté une société traditionnelle et une administration archaïque et de l'autre la demande sociale contemporaine. Les « institutionnalistes » arrivent au même raisonnement et « voient dans une attitude tolérante vis-à-vis de la corruption le seul moyen de créer progressivement les institutions nécessaires au développement »<sup>1263</sup>. Plus qu'une simple tolérance de la corruption, la logique de ces visions permet d'envisager un soutien à certains mécanismes corruptifs puisque ces derniers pacifieraient les rapports sociaux et permettraient une intégration au détriment de formes plus violentes d'expressions politiques<sup>1264</sup>. En effet, sans la possibilité de recourir à la corruption, des groupes sociaux « seraient exclus ou déprimés, et pourraient devenir des foyers d'agitation politique ou sociale »<sup>1265</sup>. Concernant le secteur privé, pour Banfield<sup>1266</sup>, du moment où la corruption (discrimination à l'embauche, espionnage industriel, fausses factures, etc.) permet à l'entreprise de générer des profits et

---

<sup>1260</sup> *Id.*

<sup>1261</sup> Samuel P. HUNTINGTON, « Modernization and corruption », *Political order in changing societies*, Yale University, 1968.

<sup>1262</sup> Voir, David H. BAYLEY, « The effect of corruption in a developing nation », *The Western Political Quarterly*, vol. 19 (4), 1966, pp. 719 – 730 ; James C. SCOTT, *Comparative political corruption*, Englewood Cliffs, 1972.

<sup>1263</sup> Jean CARTIER-BRESSON, *op. cit.*, p. 589.

<sup>1264</sup> Il vaut mieux, pour Huntington, corrompre un officier de police qu'attaquer le poste. Propos rapportés dans Jean CARTIER-BRESSON, *op. cit.*, p. 589.

<sup>1265</sup> Jean-Claude WAQUET, *De la corruption. Morale et pouvoir à Florence aux 17e et 18e siècles*, Fayard, 1984, p. 31.

<sup>1266</sup> Edward C. BANFIELD, « Corruption as a feature of governmental organization », *The Journal of Law and Economics*, vol. 18 (3), 1975, pp. 587 – 606.

donc de la richesse, il paraît insensé de vouloir l'éliminer si l'analyse avantage/coût est positive. Cet encouragement à la pratique de la corruption est partagé par Bertrand Lemennicier, qui distingue une corruption offensive critiquable d'une autre défensive souhaitable<sup>1267</sup>. La corruption défensive est celle qui irait dans le sens de la protection de la liberté individuelle. Dès lors, payer pour obtenir une autorisation de construire ne serait en réalité que revendiquer un droit naturel que diverses barrières légales sont venues restreindre. En revanche, corrompre un élu pour obtenir en contrepartie un privilège qui va impacter indirectement une partie de la population sera considéré comme de la corruption néfaste puisqu'elle réduit les libertés d'une autre partie des citoyens. Dans cette optique libertarienne, tout ce qui peut limiter l'emprise de l'État sur la société doit être encouragé, y compris la corruption.

Parmi tous les avantages que peut procurer la pratique de la corruption, Cartier-Bresson a listé ceux qui, aux yeux de l'école libérale anglo-saxonne, présentent le plus grand intérêt pour le développement économique<sup>1268</sup>. Ainsi, la corruption permet, dans une certaine mesure, l'existence d'un capital - à défaut d'un secteur privé développé - dont les profits générés grâce à la corruption sont ensuite réinvestis. Elle diminue le frein économique provoqué par l'archaïsme administratif et ses démarches chronophages. Elle offre une alternative à une planification et une centralisation ankylosantes. Elle permet aux minorités discriminées de participer au jeu économique et favorise l'esprit d'entreprise. Elle réduit l'incertitude économique à la fois micro-économique et macro-économique et encourage les investissements. Elle casse les monopoles étatiques et souscrit à une forme de concurrence. Elle n'encourage pas à la médiocrité puisque ce sont les entreprises les plus méritantes en termes de performance qui auront les moyens financiers de pratiquer la corruption. Elle limite les effets négatifs d'une mauvaise politique publique en permettant de s'en détourner. Enfin, elle provoque une responsabilisation du corrompu grâce à des stimuli financiers et égoïstes. Au final, pour reprendre les mots critiques de Lucien Ayissi, l'analyse fonctionnelle se fonderait sur la complexité du phénomène de la corruption pour justifier sa récurrence et sa survie malgré les efforts entrepris. L'échec de la lutte contre la corruption ne serait pas imputable aux politiques internationales de lutte mais plutôt à l'inadéquation entre la

---

<sup>1267</sup> Bertrand LEMENNICIER, « Faut-il encourager la corruption des hommes politiques ? - La réponse est positive si nous définissons correctement le concept de corruption », *contrepoin.org*, 30 mai 2014. [<https://www.contrepoin.org/2014/05/30/167449-faut-il-encourager-la-corruption-des-hommes-politiques>]

<sup>1268</sup> Jean CARTIER-BRESSON, *op. cit.*, p. 592.

tradition et la modernité représentées par le modèle libéral. Ainsi, « *d'après une herméneutique avide du méta-dysfonctionnel, le chaos institutionnel, social ou moral que suscite la corruption correspondrait à une carence institutionnelle et à l'exigence de la libération d'une dynamique sociale bloquée* »<sup>1269</sup>. Une analyse micro-économique fondée sur la comparaison coût/avantage de la corruption développe même l'idée qu'il est aussi nécessaire de chiffrer le coût de l'anticorruption pour savoir s'il est préférable ou non d'instaurer une politique anti-corruption dans un domaine ou bien dans une moindre mesure prévoir une contrainte budgétaire définissant quels moyens ne devront pas être dépassés<sup>1270</sup>. L'idée est de rationaliser l'anticorruption pour la rendre viable économiquement.

Outre l'acceptation et la tolérance de certains aspects négatifs de la corruption du moment où ces derniers sont favorablement contrebalancés par ses aspects positifs, l'approche utilitariste et fonctionnaliste présente pourtant certaines failles de raisonnement qu'il convient d'évoquer pour mieux en rejeter la dangereuse vision. Tout d'abord, c'est la philosophie même de l'individualisme méthodologique qu'il convient de critiquer. En mettant autant en exergue l'analyse utilitariste des comportements humains et donc de la corruption, le faux postulat de la rationalité de l'être est avancé. Pire encore, cette rationalité impliquerait des rapports strictement marchands en fonction de la recherche individuelle d'enrichissement. Or, de nombreux travaux anthropologiques et sociologiques<sup>1271</sup> ont démontré que de multiples autres facteurs pouvaient expliquer l'utilisation de la corruption. Bien souvent, la pratique de la corruption va au-delà du simple rapport marchand et s'inscrit dans des règles complexes de sociabilisation. Plus qu'un simple agrégat d'intérêts individuels, la corruption est une organisation en réseau qui ne peut souvent pas se comprendre sans la prise en compte de son aspect collectif. En éludant son rôle social et en rejetant les conceptions philosophiques et juridiques de la corruption, la théorie fonctionnaliste se fourvoie et s'alourdit de faiblesses structurelles favorisant sa réfutation.

Ensuite, ce sont les conclusions selon lesquelles la corruption pourrait être bénéfique au développement qui méritent d'être écartées. Les études de Méon et Sekkat démontrent le très faible impact de la corruption et de son rôle de lubrificateur des rouages sur la croissance

---

<sup>1269</sup> Lucien AYISSI, *Corruption et gouvernance*, L'Harmattan, 2012, p. 165.

<sup>1270</sup> Edward C. BANFIELD, *op. cit.*

<sup>1271</sup> Voir, Giorgio BLUNDO, Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, *État et corruption en Afrique : Une anthropologie comparatives des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Khartala, 2007 ; Jean-François BAYART, « La corruption en Afrique », *Histoires de développement*, N° 9, 1990.

économique<sup>1272</sup>. Pour Ayissi, cette thèse est aussi démentie par des faits empiriques et la corruption « *existe toujours en proportion inverse du développement, c'est-à-dire qu'elle ne se déploie qu'au préjudice de la santé économique d'un pays* »<sup>1273</sup>. Sans adopter une position aussi radicale, il est toutefois possible de constater que chaque argument en faveur de la corruption trouve un pendant négatif qui vient en neutraliser la charge positive. Ainsi, si la corruption met effectivement fin à des monopoles souvent publics, c'est pour mieux les remplacer par de nouveaux monopoles privés non moins toxiques. De la sorte, l'État se voit privé d'une rente nécessaire à son fonctionnement. Cette « *émascultation économique* »<sup>1274</sup> de l'État par le développement de péages et d'une économie parallèle favorise *in fine* une instabilité peu propice à la transition si chère aux libéraux de l'école anglo-saxonne car elle ne peut déboucher sur autre chose qu'une violence larvée prédisposant mal au développement. L'idée selon laquelle la corruption serait favorable aux plus démunis et donc au développement est, elle aussi, démentie puisque dans la logique de l'usage de la corruption, l'absence de justice sociale vicie la redistribution au profit de ceux qui en ont le moins besoin. Une corruption généralisée a aussi tendance à augmenter artificiellement les tracasseries administratives et les lois illégitimes dans le but de créer de nouvelles possibilités de rente. La corruption n'aide alors en rien à lutter contre ces tracasseries puisque elle en est à l'origine. Les agents publics peuvent très bien être à la genèse des lenteurs administratives dans le but recherché de créer une situation de rente<sup>1275</sup> parce que la corruption peut être un élément endogène à la fixation des règlements administratifs et non une conséquence de ces derniers<sup>1276</sup>. Le point focal du raisonnement fonctionnaliste de la corruption comme lubrifiant social n'apparaît pas lui non plus d'une pertinence absolue : si le clientélisme peut parfois humaniser les rapports sociaux, il maintient en contrepartie les individus dans une dépendance contraire à la liberté et gèle les évolutions institutionnelles de la société<sup>1277</sup>. Enfin, la confrontation politique et économique n'étant plus déterminée par les pouvoirs publics et les représentants élus, c'est le « système D » et le clientélisme qui s'y substitueront au mépris de toute action collective concertée et humaniste. Le développement

---

<sup>1272</sup> Pierre-Guillaume MÉON, Khalid SEKKAT, « Does Corruption Grease or Sand the Wheels of Growth? », *Public Choice*, n° 122, 2005, pp. 69-97.

<sup>1273</sup> Lucien AYISSI, *op. cit.*, p. 165.

<sup>1274</sup> *Idem.*

<sup>1275</sup> Emmanuelle LAVALLEE, « Corruption et confiance dans les institutions politiques : test des théories fonctionnalistes dans les démocraties africaines », *Gouvernance, démocratie et opinion publique en Afrique, Afrique contemporaine*, n° 220, De Boeck Supérieur 2006, p. 169.

<sup>1276</sup> Daniel KAUFMANN, Shang-Jin WEI, « Does 'Grease Money' Speed Up the Wheels of Commerce? », *NBER Working Paper*, n° 7093, 1999.

<sup>1277</sup> Jean CARTIER-BRESSON, *op. cit.*, p. 594.



ne pourra y être que sectoriellement favorable à une minorité au détriment de la majorité. Enfin, le développement de plus en plus important de la corruption internationalisée prive même le pays qui en est victime des quelques fruits de la corruption car la redistribution n'aura pas lieu en son sein mais à l'extérieur de ses frontières.

Comme pour les avantages escomptés de la corruption, Cartier-Bresson dresse une liste des inconvénients qui lui répondent et qui sont défavorables à tout développement<sup>1278</sup>. Ainsi, la corruption amplifie la fuite des capitaux vers l'étranger. Elle détourne l'aide extérieure de ses bénéficiaires, elle nuit au travail puisqu'elle nécessite la recherche permanente de pots-de-vin. Elle dirige les investissements vers des secteurs corrompus et profitables. Elle bloque la transition démocratique. Elle freine les mesures gouvernementales dont certaines prioritaires au développement du pays. Elle augmente le coût des services publics au détriment principal des populations les plus vulnérables. La liste n'est pas exhaustive mais résume bien les nombreux désavantages de la corruption.

Au vu de ces éléments, la simple analyse des coûts et des avantages comparés apparaît comme une errance intellectuelle parce qu'il est impossible de déterminer avec exactitude la pertinence des avantages escomptés. La théorie fonctionnaliste apparaît être, *in fine*, plus un outil servant à légitimer une croyance économique-politique que relevant d'un modèle scientifique. La scientificité du raisonnement est le principal défaut de cette théorie qui ressemble dans certains de ces aspects à un dogme affirmé comme un horizon indépassable. C'est pourquoi prôner l'acceptation de la corruption comme étant un moindre mal possédant des avantages est une erreur qu'il convient de combattre au même titre que celle de la légalisation de certains comportements corruptifs<sup>1279</sup>.

## **2 : La conception essentialiste de la corruption ou la négation contre-productive des structures.**

Il existe une autre conception de la corruption, elle aussi à combattre car elle énonce l'impossibilité théorique mais aussi pratique de lutter contre elle. C'est une conception

---

<sup>1278</sup> *Idem*, p. 593.

<sup>1279</sup> Il est dans ce cas possible de parler de légalisation de l'informel. Le principe consiste à mettre de côté l'équité et de monétiser les services administratifs en créant une double file d'attente. L'une fonctionnera comme auparavant quand l'autre fixera un prix pour accélérer les démarches. Le problème d'un tel système est qu'il est moralement acceptable et que d'un autre côté, il est difficile à mettre en œuvre car la fixation du prix convenable d'un service administratif est une chose fluctuante et difficilement saisissable.

essentialiste car elle considère les comportements corruptifs comme faisant partie intégrante de la nature humaine. Il serait alors vain de tenter d'aller à son encontre. Cette nature étant intangible, il faudrait être fataliste et s'en accommoder du mieux possible, quitte même à la légaliser. En cela, cette conception essentialiste trouve un écho certain dans les thèses fonctionnalistes et utilitaristes de la corruption : étant donné que la corruption est consubstantielle de l'Homme et de ses civilisations, la raison commande d'en tirer des avantages au lieu de s'essouffler en efforts stériles et contre-productifs à son encontre. Au mieux conviendrait-il d'en juguler les manifestations les plus dangereuses à la survie du système démocratique en place. Les Pères fondateurs des États-Unis d'Amérique avaient à l'esprit cette vision inspirée de Hume et Hobbes quand ils ont instauré un système strict de contrôle et de séparation des pouvoirs pour justement limiter l'expression de cette nature humaine corruptrice<sup>1280</sup>. Il s'agissait d'aménager grâce aux institutions un cadre de vie où les passions humaines s'apaiseraient. Cependant, pour d'autres inspirés par Spinoza, la nature humaine est quelque chose de si inaliénable qu'un « contrat social » n'est pas suffisant pour s'en défaire, quand bien même la volonté de l'être serait présente. Ce déterminisme à pratiquer la corruption pour en tirer un avantage pose un problème philosophique aux efforts militants de l'anticorruption. En souhaitant éradiquer la corruption, ne serait-on pas en train de vouloir changer la nature de l'Homme au risque de se fourvoyer ? Il y aurait donc derrière l'anticorruption une recherche d'un Homme pur qui ne serait qu'un fantasme et qui, au pire, dans la tradition révolutionnaire, pourrait aboutir à des comportements violents : « les améliorateurs » se transformeraient en « détérioreurs »<sup>1281</sup>.

Cette thèse de l'essentialité de la corruption se base plus sur le constat de l'universalité de ce phénomène, à la fois dans l'espace et le temps, qu'il ne l'explique. Le fait qu'il soit possible d'en retrouver des traces tout le long de l'histoire humaine incarnerait la preuve de la naturalité de la corruption. Il existerait donc en définitive une causalité métaphysique à la corruption. Mais cet argument est spécieux. Car si la corruption est universelle, sa réprobation l'est tout autant. Aucun État ne revendique positivement la corruptibilité de ses institutions, d'autant plus – ce qui a été démontré au début de cette présente thèse - que l'anticorruption pouvait être considérée comme une coutume en droit international<sup>1282</sup>. La pratique généralisée de la corruption justifiant son caractère

---

<sup>1280</sup> Steven PINKER, *Comprendre la nature humaine*, Odile Jacob, 2005, pp. 354 – 357.

<sup>1281</sup> Jean CARTIER-BRESSON, « Éléments d'analyse pour une économie de la corruption », *Tiers-Monde*, tome 33, n°131, 1992, p. 587.

<sup>1282</sup> Voir, L'existence affirmée d'une norme coutumière relative à la réprobation de la corruption.

métaphysique est pour Ayissi une aberration car « *le problème d'une telle induction est qu'elle se fonde beaucoup moins sur l'importance des faits statistiques observés que sur les sentiments d'indignation et de révolte dont le vécu de la corruption est assorti* »<sup>1283</sup>. L'universalité de la réprobation est, au contraire, la preuve que la corruption ne peut être essentialisée car elle ne serait aucunement considérée comme un comportement indigne et répréhensible. Faisant partie intégrante de la nature humaine, elle perdrait en conséquence toute charge subversive et ne serait qu'un comportement comme un autre socialement acceptable. Dans le même ordre d'idée, l'existence prouvée d'individus intègres malgré les nombreuses tentations indiquerait que ces derniers auraient un comportement contre-nature. Cette essence n'étant absolument pas déductible des faits constatés et de l'expérience, la corruptibilité naturelle de l'Homme repose indubitablement sur un socle instable.

La théorie de l'universalité de la corruption dans le temps et l'espace peut aussi être remise en cause parce qu'elle tend à analyser les manifestations de la corruption des siècles passés au regard du droit moderne contemporain. La corruption peut-elle, en effet, exister en dehors des législations et des normes qui la définissent ? Ce questionnement est intéressant car, dans une certaine assertion, le droit n'est pas autre chose qu'une émanation des aspirations de la société. Si aujourd'hui les diverses conventions internationales de lutte contre la corruption sont venues éclairer la matière et lui donner corps suite à une définition extensive, la corruption n'était pas aussi étendue auparavant et donc ce qui est considéré aujourd'hui comme une infraction de corruption pouvait très bien être toléré dans le passé. La corruption ne peut en conséquence s'étudier qu'au travers de la définition qu'en donnait le droit lors de sa commission. Le contraire reviendrait à s'appuyer sur un ethnocentrisme historique de mauvais aloi. Faire reposer l'hypothétique essentialisme de la corruption sur des considérations historiques biaisées par la conception contemporaine de la corruption est une erreur méthodologique qui en invalide les conclusions.

La nature métaphysique de la corruption ne peut en toute logique qu'être rejetée. Non seulement parce qu'elle ne correspondrait pas à une réalité empirique mais surtout parce qu'une telle conception par son caractère pessimiste et négatif représente un réel danger pour le cas étudié ici, la société malgache. D'abord parce que l'essentialité de la corruption et sa causalité métaphysique priveraient de sens toutes les politiques de lutte contre la corruption fondées sur des institutions car elles ne pourraient triompher d'un phénomène naturel que

---

<sup>1283</sup> Lucien AYISSI, *Corruption et gouvernance*, L'Harmattan, 2012, p. 97.

seule l'impossible modification de la nature humaine permettrait. Le droit de l'anticorruption est conséquemment au mieux considéré comme un artifice restreignant les manifestations les plus nocives de la corruption et au pire comme un domaine gaspillant inutilement les maigres ressources de l'État. Dans la logique de cette interprétation de la corruption, le pessimisme est de rigueur puisqu'il est vain de lutter contre un atavisme « *dont la réaction par rapport aux institutions qui la répriment est toujours récurrente* »<sup>1284</sup>. Ensuite parce que la conséquence néfaste de ce fatalisme est de conforter les corrupteurs dans leur pratique et de décourager les individus intègres de ne pas sombrer dans ces dérives. C'est en cela que la corruption essentialisée est une théorie dangereuse car elle mine les fondements de toutes les luttes contre la corruption en décrétant comme impossible l'atteinte des objectifs fixés.

Cette théorie n'est pas antinomique avec celle de l'approche fonctionnelle et utilitariste de la corruption et elles partagent des caractéristiques communes. Ainsi, la bonne corruption, celle qu'il conviendrait d'encourager, serait la corruption innée à l'Homme, celle dont il serait vain de tenter de se défaire. Par contre, la mauvaise corruption serait celle qui empêcherait la modernité et le progrès, qui ne serait pas issues de la nature de l'Homme mais une création extérieure. Combattre l'État reviendrait donc à se libérer des chaînes créées par la mauvaise corruption et à permettre l'expression de la bonne corruption, celle qui serait humaine et progressiste. Sous couvert de permettre le développement, l'union des approches essentialistes et fonctionnalistes ne peut en définitive qu'aboutir à des propositions réactionnaires<sup>1285</sup>.

L'approche rousseauiste considérant que l'homme est intègre par nature et qu'il serait ensuite perverti n'est pas non plus d'une grande aide pour comprendre le fonctionnement de la corruption et élaborer des théories de lutte efficaces. La corruption n'est en aucun cas un mal adventice contracté ultérieurement. Le débat de savoir si l'Homme naît avec ou sans la corruption fait penser au débat opposant les partisans des thèses traditionalistes et modernistes de l'origine de la corruption, à savoir si les causes en seraient endogènes ou exogènes, si la corruption serait culturellement associée aux sociétés traditionnelles ou serait une exportation coloniale et postcoloniale. En plus de conduire à une impasse intellectuelle, l'essentialisme de ces deux approches est latent. Pour Ayissi, la corruption est un mal factice voulu et réalisé par le sujet dans le but d'obtenir un avantage

---

<sup>1284</sup> *Idem*, pp. 99 – 100.

<sup>1285</sup> Jean CARTIER-BRESSON, *op. cit.*, p. 591.

quelconque : « *nul n'est corrompu involontairement* »<sup>1286</sup>. Il y a dans l'acte de corruption la conscience de déroger aux législations en vigueur, de commettre une infraction réprochée dans bien des cas par le corps social. La présence de l'élément psychologique qui détermine la constitution de l'infraction pénale ne fait aucun doute. Mettre en avant la nature profonde de l'homme ou sa perversion pour justifier la pratique de la corruption est de surcroît une négation du droit : il existerait un droit naturel des choses qui prévaudrait à celui des hommes. Réside ici l'autre danger des approches naturalistes de la corruption : remettre en cause le positivisme juridique et ses apports dans la scientificité du droit (bien qu'il soit possible de considérer le droit comme une science herméneutique et non empirique)<sup>1287</sup>. Permettre l'existence d'un droit naturel conforme à la nature humaine autorise de fait intellectuellement à déroger à des règles, notamment anticorruptives, jugées comme mauvaises ou injustes, grâce à l'introduction d'un jugement de valeur des normes. Le socle sur lequel repose le droit moderne malgache en serait alors pulvérisé et le droit perdrait l'autorité qui constitue sa force. Or, comme il a déjà été annoncé à de nombreuses reprises, l'absence de droit ou d'autorité du droit revient par un effet de balancier à augmenter le taux de corruption.

Enfin, le principal danger des théories essentialistes de la corruption est qu'en affirmant la naturalité du phénomène, celles-ci négligent toute influence extérieure sur le développement de la corruption. D'une part, elles interdisent d'analyser la lutte contre la corruption telle qu'elle est actuellement pratiquée à Madagascar et d'autre part, elles interdisent la construction de nouveaux modèles de lutte basés sur la compréhension des causes structurelles expliquant la présence ou la persistance de la corruption. La question de la corruption est éminemment politique et seule une étude des structures à l'œuvre sur les individus ou les groupes d'individus peut permettre d'en comprendre les fondements, puisqu'elle est principalement le produit de son environnement. C'est pourquoi la pratique de la corruption ne peut se comprendre comme une simple manifestation individuelle déconnectée de son environnement et répondant à une forme d'instinct. Sans cette démarche, le droit ne pourra être qu'impuissant à lutter contre un phénomène éthéré qu'il n'arrivera pas à saisir convenablement.

---

<sup>1286</sup> Lucien AVISSI, *op. cit.*, p. 100.

<sup>1287</sup> Voir, Wagdi SABETE, « La théorie du Droit et le problème de la scientificité: Quelques réflexions sur le mythe de l'objectivité de la théorie positiviste », *ARSP*, vol. 85, n°1, 1999, pp. 95 – 111 ; Karl POPPER, *La quête inachevée*, Calmann Levy, 1981.

**Paragraphe 2 : Vers une théorisation alternative de la lutte contre la corruption : Madagascar comme laboratoire juridique crédible.**

La formulation de théories éloignées de la doxa contemporaine de l'anticorruption se trouve légitimée par l'échec plus que probant des politiques publiques de lutte contre la corruption menées à Madagascar. Même si le manque de résultats pratiques peut s'expliquer autrement que par une faiblesse théorique congénitale, les conceptions fonctionnalistes et essentialistes de la corruption, en se fondant davantage sur la croyance que sur des faits observables et réfutables<sup>1288</sup>, ont pour seule justification le respect du dogme libéral. Cette lacune de scientificité se retrouve ensuite logiquement dans un droit forcément inadapté à la réalité du pays où il est censé s'appliquer. La faiblesse d'un secteur privé embryonnaire rend contre-productif de faire reposer sur lui seul la conduite de la lutte contre la corruption, et il est sans doute préférable de s'appuyer sur un secteur public, certes dysfonctionnel, mais qui possède le cadre structurel nécessaire à la réussite de cette mission. C'est pourquoi l'État doit être au centre de la refondation théorique de la lutte, ce qui implique toutefois des réformes profondes pour faire de la chose publique les fondations de la gestion de l'État. Cette conception alternative de la lutte contre la corruption devrait, en outre, permettre d'envisager ce combat différemment en se servant de la théorie de l'intérêt général bien trop souvent occultée et en mettant en avant le concept de biens communs.

**A : Un contre-pied à la « bonne gouvernance » : le retour de l'État et de la chose publique comme acteurs principaux de la lutte contre la corruption à Madagascar.**

Le bilan général des politiques menées à Madagascar en vertu de la « bonne gouvernance » souhaitée par les institutions financières internationales est pour le moins peu flatteur. Dans les faits, la libéralisation économique et la rationalisation de l'État n'ont ni réduit l'extrême pauvreté sévissant dans l'île, ni permis un développement économique salvateur et encore moins facilité de manière durable une réduction de la corruption<sup>1289</sup>. Devant ce constat d'échec, il est possible d'envisager, peut-être un peu naïvement, que la

---

<sup>1288</sup> Voir, Jean CARTIER-BRESSON, *op. cit.*

<sup>1289</sup> Voir, Mireille RAZAFINDRAKOTO, François ROUBAUD, « Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar », *Les fonctionnaires du Sud entre deux eaux : sacrifiés ou protégés ?*, Autrepard, Presses de Sciences Po, 2001 ; Mireille RAZAFINDRAKOTO, François ROUBAUD, Jean-Michel WACHSBERGER, « Institution, gouvernance et croissance de long terme à Madagascar : l'énigme et le paradoxe », *document de travail DIAL DT/2013/13*, 2013.

place occupée par l'État ne serait pas aussi déterminante dans le développement économique des Nations qu'on ne le croie. En revanche et en matière de lutte contre la corruption, l'existence d'une structure étatique étoffée pourrait bien être une des conditions à la rémission du mal corruptif. Notamment parce qu'une structure étatique est en mesure d'assurer une souveraineté et une primauté du droit. De même, s'affranchir du carcan de la « bonne gouvernance » pourrait permettre d'envisager la corruption non plus seulement comme un conglomérat d'infractions individuelles mais surtout comme une dynamique collective laissant à la théorie juridique du service public une possibilité de se réhabiliter en matière de lutte contre la corruption.

### **1 : L'importance de la primauté du droit et de la souveraineté dans la lutte contre la corruption.**

Il a été précédemment démontré qu'il ne peut y avoir de lutte contre la corruption efficace sans l'existence d'un système juridique qui sanctionne les infractions relatives à la corruption. La faiblesse des systèmes juridique et judiciaire malgaches est, en effet, un obstacle terrible à une diminution du phénomène corruptif dans le pays. L'impunité qu'elle génère profite aux corrompus et aux corrupteurs tout en incitant les citoyens les plus intègres à recourir à cette néfaste méthode par un effet bien compréhensible de mimétisme. C'est pourquoi le droit et notamment la matière pénale jouit d'une importance capitale dans la lutte.

La souveraineté définit une puissance initiale, absolue, suprême et en théorie indivisible. Caractéristique de l'État, elle est une forme supérieure d'autorité puisque rien ne peut s'imposer à elle. Elle permet à l'État de disposer du monopole de la contrainte et lui confère une supériorité sur les autres types de pouvoirs tant au plan interne qu'international. Ce faisant, elle est vectrice d'indépendance. Toutefois, l'évolution de l'État moderne tend à remettre en cause cette définition classique, fondement de la République. Le développement de la justice constitutionnelle, suite de l'affirmation démocratique de la supériorité de la Constitution sur toutes les autres manifestations du pouvoir de l'État, encadre la souveraineté et soumet celle-ci au respect d'une norme qui fait d'elle une série de compétences constitutionnelles plus qu'une puissance absolue. Mais le développement, à Madagascar, des collectivités territoriales régionales et provinciales fait que la souveraineté n'est plus intrinsèquement indivisible mais plutôt partagée. À l'opposé, le caractère initial de la

souveraineté se trouve quelque peu égratigné par les accords internationaux qui, sous certaines conditions, ont une valeur supérieure aux lois<sup>1290</sup>, une partie des normes juridiques étatique étant conditionnée par ces dispositions internationales alors que l'État malgache est en théorie tout à fait libre de signer ou ratifier les dits accords.

En supplément de cette remise en cause contemporaine des caractéristiques classiques de la souveraineté, la corruption va elle aussi œuvrer insidieusement à la perte de puissance de la notion de souveraineté. La perversion de la corruption est de transformer le moteur de l'État qu'est l'administration en une bureaucratie bloquée par le développement catastrophique de réseaux informels. L'État ne peut alors se prévaloir d'avoir la pleine maîtrise de ses structures et perd en conséquence le total contrôle de sa souveraineté du fait des agissements néfastes et répétés des corrupteurs. Inscrite dans l'État-Nation, cette souveraineté peut être qualifiée à Madagascar de nationale, le pouvoir suprême étant attribué à la Nation, dont les représentants élus vont exercer le pouvoir en son nom. À la différence de la conception populaire de la souveraineté, cette souveraineté nationale est bien plus poreuse en matière de corruption. Là où le peuple souverain<sup>1291</sup> peut difficilement être suffisamment corrompu au point de dévoyer la souveraineté, la corruption des représentants est plus que possible dans le cadre de l'application de la souveraineté nationale. L'existence à Madagascar d'éléments issus de la conception populaire de la souveraineté - comme le référendum - n'est pas en mesure de contrecarrer ce risque corruptif. La corruption de l'élu est ainsi devenue un véritable fléau qui sape la République malgache dans ses fondements. C'est pourquoi ajouter dans la Constitution des éléments issus de la souveraineté populaire pourrait, entre autres, être une des voies d'action à privilégier dans l'avenir, notamment au travers des mécanismes de contrôle exercés par la société civile selon des modalités à définir.

Outre une forte corruption, l'atteinte à la souveraineté de l'État malgache peut aussi résulter plus insidieusement des politiques de lutte contre la corruption telles qu'elles sont actuellement conduites. L'internationalisation de l'anticorruption serait le fer de lance de

---

<sup>1290</sup> Madagascar, *Constitution de la IVe République*, 11 déc. 2010, art. 137 : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. Tout traité d'appartenance de Madagascar à une organisation d'intégration régionale doit être soumis à une consultation populaire par voie de référendum ».

<sup>1291</sup> Stéphane MOUTON, « Souveraineté populaire », *Droit constitutionnel*, Ellipses, 2012, p. 164 : « La souveraineté populaire postule que chaque citoyen est porteur d'une parcelle de souveraineté qu'il détient individuellement et de manière permanente. Cette caractéristique implique que d'une part que tous les citoyens puissent prendre part à la décision politique, et d'autre part, qu'ils aient la faculté d'exercer un contrôle vis-à-vis des gouvernants qui restent responsables devant eux ».



cette attaque contre la souveraineté car elle aboutirait à une situation paradoxale : pour combattre une corruption destructrice de souveraineté, il faudrait recourir aux méthodes universelles contenues dans les traités internationaux<sup>1292</sup> et de fait imposées par les institutions financières internationales via la conditionnalité de l'aide, méthodes qui mettraient à mal la souveraineté de l'État malgache. L'atteinte à la souveraineté via la stratégie d'universalisation de la lutte prévue dans les traités internationaux peut sembler difficile à caractériser puisqu'en droit international, les États conservent leur pleine autonomie et la liberté de signer et ratifier ou pas un quelconque accord, en vertu du principe de l'égalité souveraine des États qui s'applique même dans l'exécution de leurs obligations conventionnelles<sup>1293</sup>. De ce fait, les rapports entretenus entre le droit international et sa primauté sur le droit interne des États devraient déboucher sur l'acceptation des États de restreindre le principe de leur souveraineté<sup>1294</sup>. L'atteinte minimale à la souveraineté découlant des traités est par ailleurs minorée par le caractère non directif des conventions et la marge de manœuvre laissée aux États pour les appliquer en vertu du principe de l'équivalence fonctionnelle. Il n'en demeure pas moins que l'atteinte à la souveraineté reste une réalité, qu'elle soit consentie ou pas par les États. Si la souveraineté est essentielle pour lutter contre la corruption, il faut cependant consentir à son érosion infime via l'universalisation de la lutte pourvu qu'elle ne soit pas dépourvue d'avantages dans la lutte contre la corruption internationalisée, en évitant par exemple la création d'un jeu malsain autour de la souveraineté dans lequel des États malintentionnés légifèreraient sur leur territoire pour protéger des activités illégales en faisant de la souveraineté le refuge recherché d'activités criminelles<sup>1295</sup>.

L'atteinte à la souveraineté, en matière d'anticorruption, s'exprime aussi dans la conditionnalité d'octroi de l'aide internationale au développement auprès des institutions financières internationales. Cette conditionnalité dépend aujourd'hui de l'application par

---

<sup>1292</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003 ; Union africaine, *Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption*, Maputo, 11 juillet 2003 ; Communauté de développement de l'Afrique australe, *Protocole contre la corruption*, 14 août 2001.

<sup>1293</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art.4(1): « Les États Parties exécutent leurs obligations au titre de la présente Convention d'une manière compatible avec les principes de l'égalité souveraine et de l'intégrité territoriale des États et avec celui de la non-intervention dans les affaires intérieures d'autres États ».

<sup>1294</sup> Dinu IANCULESCU, in *Le juge et le droit international*, Conseil de l'Europe, 1998, p. 168.

<sup>1295</sup> Conseil de l'Europe, *Coopération internationale dans la lutte contre la corruption et centres financiers offshore: obstacles et solutions*, 4<sup>ème</sup> conférence européenne des services spécialisés dans la lutte contre la corruption, Limassol 20-22 oct. 1999, 2001, pp. 89 – 90.

l'État demandeur des préceptes de la « bonne gouvernance » qui comprennent, certes, un aspect strictement économique mais aussi un aspect anticorruptif. Ce qui n'empêche pas Mouhamadou Madana Kane et Virginie Linder de soutenir qu'au regard du droit international, la conditionnalité de l'aide ainsi que la politique internationale de lutte contre la corruption ne sont pas attentatoires à la souveraineté des États car elles résultent d'un contrat entre deux parties jouissant de l'autonomie de leur volonté. Un État qui trouverait les conditions formulées bien trop rigoureuses serait ainsi libre de ne pas consentir à contracter<sup>1296</sup>. La conditionnalité ne serait pas non plus attentatoire à la souveraineté de l'État puisque seuls les organes internes de l'État sont en mesure de légiférer sur les politiques internes en matière de développement et de lutte contre la corruption<sup>1297</sup>. Mais dans de nombreux cas, le consentement étatique aux conditions d'octroi de l'aide est d'abord contraint par la pression des nécessités économiques et budgétaires avant d'être libre<sup>1298</sup>. La souveraineté de l'État en subit un réel préjudice d'autant plus fort que la conditionnalité ne porte plus désormais sur des questions seulement économiques mais aussi sur des points politiques touchant des secteurs capitaux des États. C'est en tout cas l'analyse de la Commission économique pour l'Afrique, qui voit dans la conditionnalité politique, en plus de sa totale inefficacité, une violation de la souveraineté<sup>1299</sup>. Finalement, la seule lutte efficace contre la corruption serait non pas celle imposée de l'extérieur mais celle résultant d'une collaboration entre différentes institutions nationales, celle intégrant une responsabilité directe des pouvoirs publics envers les citoyens et enfin celle garantissant une autonomie vis-à-vis des institutions financières internationales.

Assurer la souveraineté de l'État malgache apparaît donc comme une condition essentielle à la réussite de la lutte contre la corruption. La réappropriation de cette caractéristique fondamentale des États modernes n'est cependant pas chose aisée car la géopolitique est faite de rapports de force dans lesquels Madagascar fait figure de « Petit

---

<sup>1296</sup> Mouhamadou MADANA KANE, Virginie LINDER, « La prise en compte de la corruption dans les financements de la Banque Mondiale : aspects juridiques », *La corruption et le droit international*, Daniel DORMOY (dir.), Bruylant, 2010, p. 63 : « En effet étant dans une relation contractuelle, les parties ont des droits et des obligations réciproques. [...] Dès lors que l'État accepte de signer l'accord de prêt, alors il y a contrat, avec toutes les conséquences qui en découlent, notamment en matière de droits et d'obligations. Ainsi, la logique du contrat étant fondée sur l'offre et l'acceptation, on peut penser que tout se décide au moment de la négociation et c'est à ce stade que l'État emprunteur peut refuser que soit stipulée dans le contrat une condition relative à sa corruption. ».

<sup>1297</sup> *Idem*, p. 64.

<sup>1298</sup> Bertrand BADIE, *Un monde sans souveraineté: Les États entre ruse et responsabilité*, Fayard, 1999, chap. 1.

<sup>1299</sup> Commission for Africa, *Our common interest*, 2005.

Poucet ». Toutefois, des possibilités juridiques de cette réappropriation existent et peuvent être résumées en une seule : la primauté du droit. Faire primer le droit revient en effet à restreindre drastiquement les opportunités de corruption. Ce principe classique n'est pas novateur et sa mise en avant en matière de lutte contre la corruption prouve simplement que les solutions les plus adéquates ne sont pas forcément à rechercher dans un renouvellement théorique de la matière juridique mais bien plus dans une stricte application de notions classiques mais non moins fondamentales, qui ont été quelque peu galvaudées voire oubliées par les maelstroms mondialiste et universaliste. Il ne s'agit pas, bien sûr, de remettre ici en question la hiérarchie des normes malgaches, qui place la loi internationale devant la loi interne, ce principe ayant valeur constitutionnelle et étant reconnu par la Haute Cour Constitutionnelle comme un principe général du droit<sup>1300</sup>. Il s'agit plutôt d'assurer la primauté du droit sur les voies parallèles de règlement des conflits, notamment en matière de corruption, et aussi d'assurer une réelle application des normes. La stratégie nationale de lutte contre la corruption à Madagascar gagnerait à garantir cette primauté plutôt que d'universaliser son droit pénal anticorruptif par l'adjonction d'incriminations que l'État n'est que peu à même de sanctionner. Cela passe par une réflexion plus globale sur le rôle de l'État et les moyens dont il doit disposer pour remplir son office. Comme il a été abordé précédemment, la réforme du système juridictionnel est une nécessité impérative mais demande des efforts qui peuvent potentiellement aller à l'encontre des préceptes de la « bonne gouvernance » en ce qui concerne les moyens à mettre en place, c'est-à-dire une augmentation substantielle des moyens octroyés à la justice, que cela soit en terme d'effectifs, de salaires, de conditions de travail et enfin de formation. C'est en renforçant les secteurs attaqués par la corruption plutôt qu'en les abandonnant que le droit pourra primer et que le phénomène corruptif reculera.

Enfin, dans le but d'être exhaustif, il convient de réfléchir sur quoi repose la réalité de la corruption. Il peut être considéré d'une certaine manière comme impossible d'éradiquer complètement la corruption d'une société car d'un point de vue plus philosophique que juridique, l'homme, en tant qu'animal social, ne peut échapper à des interactions avec ses congénères qui vont fatalement entraîner une modification de son comportement et donc une corruption. L'importance du droit sera de déterminer parmi cette multitude d'interactions sociales celles qui peuvent être acceptées comme partie intégrante d'un contrat social en perpétuel renouvellement. Ce qui ne signifie pas pour autant que l'absence de législation

---

<sup>1300</sup> Madagascar, HCC, 22 juillet 1985, *Décision n°85-102 HCC/D*.

anticorruption signifierait l'absence de corruption. De toute évidence, la lacune de la législation dans ce domaine serait *a contrario* la preuve d'une carence à combler pour rendre le droit applicable plus conforme avec le contrat social en vigueur. Cette approche permet, à l'instar des approches fonctionnalistes de la corruption, de distinguer une corruption à la charge neutre d'une autre négative. Mais contrairement au courant fonctionnaliste qui conçoit la « bonne corruption » comme un rapport positif entre ses avantages et ses inconvénients dans un objectif de développement économique fondé sur le libéralisme économique<sup>1301</sup>, la distinction ici opérée ne se base pas sur un référentiel indexé sur une corruption variable selon les législations. Pour le droit, une corruption à la charge neutre n'est tout simplement pas de la corruption. Elle est une interaction sociale ordinaire bien qu'elle modifie évidemment un comportement. Un élément permettant de distinguer la corruption neutre de la corruption négative n'est pas le ratio entre avantages et inconvénients mais son impact sur l'intérêt général. Dans cette conception, le rôle du droit de l'anticorruption doit être de protéger en premier lieu l'intérêt général.

Compte tenu de l'impossibilité matérielle et philosophique de contingenter les interactions sociales potentiellement vectrices d'une corruption, le droit de l'anticorruption va devoir distinguer arbitrairement celles qui relèvent du champ de la corruption de celles qui n'en relèvent pas. Le droit est ici essentiel pour non seulement être un des seuls instruments efficaces pour combattre le phénomène corruptif mais aussi l'appréhender. Il faut garder présent à l'esprit cette réalité que la lutte contre la corruption ne peut se résumer à la mise en place d'une législation adéquate sans que soit réaffirmée et renforcée la primauté du droit et plus largement la souveraineté de l'État, deux notions consubstantielles qui sont indispensables à la lutte contre la corruption en ce qu'elle permettent l'existence d'un droit indépendant et effectif. Or, la lutte contre la corruption telle qu'elle a été théorisée internationalement et à Madagascar tend à mettre à mal ces deux notions.

## **2 : La prise en compte de la dynamique collective de la corruption : vers un retour de la théorie juridique du service public en faveur de l'anticorruption.**

La lutte contre la corruption telle qu'elle est théorisée contemporanément fait la part belle à une conception individualiste du phénomène. La corruption dans son entièreté y est

---

<sup>1301</sup> Jean CARTIER-BRESSON, *op. cit.*, p. 589.

considérée comme l'addition d'infractions relatives. La corruption est, de la sorte, envisagée comme une dynamique avant tout individuelle. Cela se retrouve dans les lois malgaches consacrées à la lutte contre la corruption en ce qu'elles incriminent en premier lieu des comportements individuels, qu'ils aient comme auteurs des individus ou des personnes morales. La corruption y est donc expliquée comme la recherche d'un avantage personnel en dehors des règles juridiques applicables.

Ce faisant, sont occultées la démarche et la dimension collectives du phénomène corruptif, notamment dans des sociétés où les liens traditionnels unissant les individus ont conservé une force remarquable. La corruption est, dans ce cas précis, davantage une pratique sociale, certes illégale, qui trouve, pour partie, son origine non dans la rapacité de l'individu mais dans des conventions tacites propres au groupe dans lequel celui-ci cohabite. La dynamique de la corruption n'est plus dans ce cas individuelle mais collective. C'est cette même dynamique qui rend la lutte contre la corruption si difficile car elle suppose un travail de déconstruction et de reconstruction des sociabilités et plus généralement de la citoyenneté. Or, le droit malgache de l'anticorruption n'a su se saisir de cette problématique de la dynamique collective de la corruption et se trouve dans une impasse méthodologique. En abordant la matière comme une somme de comportements individuels, c'est toute la réflexion sur ce phénomène qui est biaisée car elle occulte certaines sources justificatives qui encouragent la pratique de la corruption. Ainsi, est négligée la corruption considérée comme bonne manière. Particulièrement avec la coutume controversée du cadeau pour service rendu mais aussi une corruption issue de la pression sociale du groupe de sociabilité qui implique que les fruits de la corruption sont moins destinés prioritairement à l'auteur principal de l'infraction qu'à sa famille et à son clan. Sans une prise en compte de ce moteur de la corruption dans les politiques publiques de lutte dans le droit positif, les efforts éducatifs et préventifs ne pourront être couronnés de succès. Tout comme les sanctions effectives ne peuvent être qu'aléatoires, le recours à une justice parallèle jouissant souvent d'une légitimité plus forte que l'institution judiciaire elle-même dans le cercle opaque où se déroulent les infractions. La dissuasion, véritable bras armé de l'anticorruption, en est la première victime avec toutes les conséquences que cela génère sur le développement et l'enracinement d'une culture de l'impunité. Mais au-delà de la simple remise en cause de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption, c'est une véritable défiance à l'encontre de

l'État et de ses gestionnaires<sup>1302</sup> qui semble concourir à ce véritable repli communautaire et corruptif. Le remède à cette problématique ne peut alors être une simple extension des infractions de corruption et une redéfinition de la stratégie de lutte contre la corruption. Il conviendra en revanche de s'intéresser aux fonctionnements et aux soubassements de l'État qui, en ayant un impact relativement important sur le développement et l'enracinement de la corruption, pourraient instaurer durablement un cercle vertueux.

Étudier les défaillances et les manquements de l'État dans sa conception de la dynamique collective de la corruption n'est pas évident : la manière de concevoir l'État est en partie responsable de cette corruption qui est parfois faussement caractérisée de coutumière. Repenser le rôle de l'État pourrait alors être une des solutions à la problématique corromptive. Le débat fondateur en droit public entre les théories de la puissance publique défendues par Maurice Hauriou et celles du service public chères à Léon Duguit peuvent, dans le cas spécifique de Madagascar, servir de piste à une réflexion sur le rôle spécifique de l'État et ses conséquences sur la corruption ainsi que sur le combat à mener à son encontre dans le pays. Héritière d'une histoire administrative et juridique française, Madagascar a depuis toujours fait sienne la conception d'un État caractérisé par sa puissance publique avec d'autant plus de conviction que ce modèle est compatible avec une conception néopatrimoniale de l'État<sup>1303</sup> par l'octroi théorique des outils nécessaires à sa pratique au possesseur de la puissance publique. Or, les réformes induites par le consensus de Washington ont bouleversé ce fonctionnement, somme toute, jacobin en prônant une forme de désétatisation des services publics. Au premier abord compatible avec la vision de Duguit dans laquelle le service public a pour rôle de restreindre et limiter le pouvoir gouvernemental, cette politique de libéralisation à outrance s'oppose cependant aux réserves émises par Duguit qui considère le service public comme « *la mise en œuvre de l'activité que les gouvernants doivent obligatoirement exercer dans l'intérêt des gouvernés* »<sup>1304</sup>. Si Duguit ne s'oppose pas à ces réformes et encourage la fin du monopole étatique sur les services publics, c'est uniquement dans le cas où l'initiative privée serait susceptible d'assurer dans des conditions satisfaisantes l'accomplissement de services au détriment

---

<sup>1302</sup> Laetitia RAZAFIMAMONJY, Mireille RAZAFINDRAKOTO, Désiré RAZAFINDRAZAKA, François ROUBAUD, Jean-Michel WACHSBERGER, *Premiers résultats de l'enquête Afrobaromètre 2013 à Madagascar - Gouvernance, corruption et confiance à l'égard des institutions à Madagascar : Expérience, perception et attentes de la population*, DIAL, 2014.

<sup>1303</sup> Giorgio BLUNDO, Jean-François MÉDARD, « La corruption en Afrique francophone », *Combattre la corruption : enjeux et perspectives*, Djillali HADJADJ (dir.), Khartala, 2002, p. 11.

<sup>1304</sup> Léon DUGUIT, « De la situation des particuliers à l'égard des services publics », *Revue du droit public et de la sociologie politique en France et à l'étranger*, 1907, p. 417.

d'une organisation monopolisée des services publics. C'est parce que l'initiative privée est en état d'assurer le service public qu'elle devrait le faire et non le contraire où une libéralisation contrainte des services publics servirait à encourager une initiative privée médiocre et lacunaire. La conséquence en est double : d'une part, la corruption demeure bien présente, et d'autre part, elle tendrait à s'accroître. A-t-il été réellement dans l'intérêt des gouvernés de transférer la gestion publique de certains services publics à des entités privées ? Compte tenu de l'état embryonnaire du secteur privé malgache, il a été plutôt utopique de croire ses fondations suffisamment solides pour assurer ce rôle. Sa déficience est telle que des dérives corruptrices ont vu le jour : les réseaux informels publics se sont transformés en réseaux informels privés tout en restant sous la domination d'une caste autocratique. Pire encore, là où l'État était en capacité d'exercer un contrôle, certes parfois dérisoire, sur les activités de sa propre administration dans leurs missions de service public, le cadre strictement privé l'en empêche considérablement. Cet exemple pratique rejoint les conclusions de Maurice Hauriou qui considérait que la puissance publique était nécessaire au service public et devait en garantir l'effectivité. Dans ce cadre, le service public implique des actes de gestion qui sont malgré tout « *le signe d'un engagement de la puissance publique pour des activités jugées essentielles pour la collectivité* »<sup>1305</sup>. Si cette puissance publique peut être aussi une porte ouverte vers un vecteur discrétionnaire d'une possible corruption, il ne faut pas oublier que cette puissance publique est la principale victime de la corruption en ce que les moyens que l'État s'est donnés pour assurer la sécurité de son territoire et celle de ses citoyens ainsi que l'application des lois et règlements est érodée par le phénomène corruptif. Si, comme le pense Hauriou, l'État se caractérise principalement par la puissance publique, alors la corruption en sappe les fondements. Difficile donc de s'appuyer sur une conception de l'État particulière pour assurer une lutte contre la corruption plus efficace tant les théories de la puissance publique que celles du service public sont poreuses et peuvent se voir perverties par des mécanismes corruptifs.

Aujourd'hui, le service public à Madagascar peut être considéré « *comme une activité prestée au moyen de prérogatives de puissance publique, considérée d'intérêt général et pourvue de liens (directs ou indirects) avec une personne publique* »<sup>1306</sup>. Cette définition implique en conséquence la réunion de ces divers critères pour établir l'existence ou non

---

<sup>1305</sup> Claude DIDRY, « Léon Duguit, ou le service public en action », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 52-3, Belin, 2005, p. 97.

<sup>1306</sup> Dorian GUINARD, « Réflexions actuelles sur la notion de service public », *Regards croisés sur l'économie*, n° 2, La découverte, 2007, pp. 36 – 43.

d'un service public. Cependant, cette définition souffre de faiblesses car elle ne prend pas en considération le rôle du juge et sa capacité à interpréter chacun des critères. Tout d'abord, il est possible de considérer que l'intérêt général n'est pas une notion pouvant se définir objectivement car il ne peut en émerger une définition immuable. Seule la constatation de son existence par une juridiction en serait capable mais elle présenterait logiquement une subjectivité propre au travail du juge et au contexte<sup>1307</sup>. De ce fait, le service public ne peut être que défini subjectivement par une interprétation discrétionnaire et la volonté<sup>1308</sup> d'un acteur du droit et ne peut en tout état de cause être déterminé *a priori*. Ensuite, les prérogatives de la puissance publique impliquent que l'activité sur laquelle elle s'applique est par définition de service public. En d'autres termes, il y a la présence d'un service public dès qu'apparaissent des prérogatives de puissance publique<sup>1309</sup>. Ce critère souffre pourtant tout autant que celui d'intérêt général de son imprécision. Il est premièrement possible de considérer que la présence ou non d'une prérogative de puissance publique n'est pas un élément déterminant à la caractérisation d'un service public car ces prérogatives tendent à réduire l'arbitraire du juge. Secondement et dans le même ordre d'idée, il est parfois pour le moins surprenant de voir les prérogatives de puissance publique considérées comme un élément objectif qui réduirait le pouvoir interprétatif du juge alors même qu'une approche réaliste pousse à estimer que cette puissance publique ne peut justement être déterminée que suite à une interprétation par définition subjective d'un acteur du droit. Nul critère ne vient encadrer cette notion hormis celui de dépasser par l'ampleur de ses effets ce qui serait légitime d'attendre en toute bonne foi d'une relation privée. Mais là encore, la constatation de ce pseudo critère ne peut résulter que d'une interprétation préalable par un acteur du droit qui lui seul sera en mesure d'évoquer ou non la présence de cette prérogative de puissance publique en fonction du contexte et du cas spécifique d'espèce<sup>1310</sup>. Que deux des trois critères classiquement acceptés pour définir le service public soient impossibles à caractériser objectivement prouve que la notion de service public est une notion indéfinie et qu'il sera donc difficile de s'appuyer dans le temps sur elle pour lutter contre la corruption.

Cependant, si l'on considère le service public strictement du point de vue de sa « mission », c'est-à-dire en opérant une distinction entre l'organe et la mission dont il est

---

<sup>1307</sup> Pierre-Laurent FRIER, *Précis de droit administratif*, troisième édition, Montchrestien, pp. 175 -176.

<sup>1308</sup> Stéphane RIALS, « Entre artificialisme et idolâtrie. Sur l'hésitation du constitutionnalisme », *Le Débat*, n° 64, 1991, pp.163-181.

<sup>1309</sup> Dorian GUINARD, *op. cit.*

<sup>1310</sup> *Idem.*



chargé, alors peut s'ouvrir une réflexion sur une redéfinition du rôle de l'État dans la lutte contre la corruption. En effet, parmi les missions de l'État figure celle de lutter contre la corruption qui rejoint celle plus globale d'intérêt général. Il ne fait plus aucun doute, aujourd'hui, que la lutte contre la corruption s'inscrit pleinement dans la recherche de l'intérêt général tant les conséquences de la corruption ont des répercussions sur l'ensemble du corps social en entraînant une augmentation des inégalités et en bridant fortement le développement économique<sup>1311</sup>. En comprenant le service public comme un ensemble de missions d'intérêt général, il semble possible de définir une nouvelle approche syncrétique limitant de possibles privatisations de services publics dont la mission serait reconnue d'intérêt général. Il est possible de citer les secteurs de l'énergie, de l'eau, et pour généraliser, des activités au service des populations. Cette démarche ne s'oppose pas à une introduction du secteur privé en tant que délégataire du service public ou plutôt de la mission d'intérêt général du moment où l'État et son administration gardent une main mise sur la détermination de la stratégie à déployer et effectuent un contrôle strict des activités afin de restreindre les possibilités d'apparition de réseaux informels. Cette opposition à la doxa libérale favorable à la privatisation s'explique par la volonté de ne pas augmenter les inégalités tant elles se conjuguent avec l'apparition d'une corruption fondée sur le mimétisme et la survie. Si la libéralisation des services a pu produire des effets sur la croissance économique en viabilisant des secteurs sinistrés - quoique cette affirmation est parfois loin d'être vérifiée -, elle a comme conséquence de priver une partie de la population, souvent la plus pauvre, de l'accès à ce service. Croire que le sacerdoce de la privatisation est un remède au mal corruptif qui ronge Madagascar relève d'un non-sens et d'une méconnaissance des réalités locales. Car en l'absence d'une redistribution équitable des fruits de l'exploitation du service, les services privatisés se sont transformés en situations de rente parfois très profitables. Sans souhaiter une gestion monopolistique de l'État sur les services publics, il est tout de même préférable de voir un État, même déficient, avoir la gestion de ses services puisqu'en cas de bénéfices, ces derniers seront réinjectés pour en équilibrer d'autres qui ne peuvent par nature qu'être déficitaires (police, santé, éducation, etc.).

Le rôle du juge est ici déterminant puisque c'est à lui que reviendra la lourde tâche de définir quels services concourent à une mission d'intérêt général. La problématique

---

<sup>1311</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Combattre la corruption : enjeux et perspectives*, Khartala, 2002, pp. 47 – 48.

soulevée reste cependant la même que précédemment parce qu'il ne sera possible de réunir uniquement des critères purement objectifs. Toutefois, en rendant au juge sa place et son importance, la souveraineté de Madagascar ne s'en trouvera que renforcée avec tout ce que cela implique en terme de confiance envers la justice, cette institution si souvent décriée<sup>1312</sup>. Le recours au juge apparaît, en outre, comme une technique favorisant un reflux de la corruption dans le pays. Il permet de faire primer, en dernier lieu, le droit et joue le rôle de tampon entre l'arbitraire et le discrétionnaire des gouvernants et l'intérêt collectif des populations. Le risque de donner au juge un pouvoir bien trop important est en revanche bien réel. Cependant, ce pouvoir d'appréciation pourra être modéré par des textes législatifs qui en atténueront la portée. Le recours au référendum populaire pour toutes questions relatives aux missions d'intérêt général pourrait être en ce sens un compromis acceptable.

Enfin, cette conception à la fois classique et moderne du service public, considéré comme dépendant en premier lieu de missions d'intérêt général, permet d'opérer une jonction avec les problématiques issues d'une dynamique collective de la corruption. Ce lien peut sembler de premier abord fort ténu mais cela serait occulter une des vertus du service public qui est de créer une forme de lien social unifiant des populations majoritairement séparées par des barrières ethniques invisibles. Pour comprendre ce mécanisme, il faut remonter à la décolonisation, période durant laquelle le rôle de l'État fut en premier lieu d'unifier sinon de créer une Nation malgache, qui n'était avant cette période qu'une chimère. La multitude des royaumes précoloniaux fut remplacée par un pouvoir centralisé qui trouva sa concrétisation unificatrice dans les politiques publiques de malgachisation menées durant la II<sup>ème</sup> République<sup>1313</sup>. Le service public a, à ce moment, joué un grand rôle dans cette malgachisation en reprenant la structure unitaire coloniale et en continuant à fournir des services utiles aux habitants de la Grande île tout en étant le fédérateur d'une forme de vouloir vivre ensemble centrée sur une communauté de vie à l'échelle nationale. Par ce biais, il est en tout état de cause acceptable de penser le service public comme une notion capable de s'opposer au repli ethnique et à ses règles coutumières potentiellement vectrices de pratiques corruptrices. Tout en étant, par ailleurs, capable aussi de combattre le

---

<sup>1312</sup> Laetitia RAZAFIMAMONJY, Mireille RAZAFINDRAKOTO, Désiré RAZAFINDRAZAKA, François ROUBAUD, Jean-Michel WACHSBERGER, *Premiers résultats de l'enquête Afrobaromètre 2013 à Madagascar - Gouvernance, corruption et confiance à l'égard des institutions à Madagascar : Expérience, perception et attentes de la population*, DIAL, 2014.

<sup>1313</sup> Centre d'études de géographie tropicale, Centre d'étude et de recherches sur les sociétés de l'océan Indien (Aix-en-Provence, France), Centre national de la recherche scientifique (France). Groupement de recherches coordonnées 15, océan Indien, *La Deuxième République malgache - Extraits de l'Annuaire des pays de l'Océan Indien*, CEGET-CNRS, 1989.

développement de la dynamique collective de la corruption. Promouvoir une conception plus rigide du service public, par la distinction d'un certain nombre de missions d'intérêt général, revient donc en définitive à lutter contre ce type bien particulier de corruption. Sans être une solution miraculeuse compte tenu de la difficulté à assurer un service performant lorsque des difficultés tant matérielles que financières perdurent, cette approche est pourtant celle qui apparaît comme la plus prometteuse, d'autant plus que les barrières juridiques à sa mise en place ne sont pas infranchissables. Elle s'inscrit en outre dans le plan bien plus global d'une réforme de l'État guidée par l'impératif de l'anticorruption à la différence que, contrairement aux préconisations des institutions financières internationales, il n'est point question ici d'une rationalisation de l'État et de ses services publics mais au contraire d'une remise en avant de cette notion fondamentale. Ainsi, dans le cas concret malgache, le service public devrait être une des priorités des dépositaires de la puissance publique. Or, il est déplorable de constater qu'il fut et continue d'être la première victime des politiques de réformes de l'État au point qu'une corruption systémique en a infecté le fonctionnement. Plutôt que d'abattre ce corps malade, ne faudrait-il pas mieux le soigner ?

## **B : La nécessaire prise en compte des spécificités malgaches dans la conception de l'anticorruption.**

L'universalisation des politiques de lutte contre la corruption a été l'axe central des deux principales conventions de lutte contre la corruption applicables à Madagascar<sup>1314</sup>. En mettant en avant une uniformisation de la matière pénale mais aussi une conception internationale de la lutte, les conventions, malgré un soin apporté à la prise en compte des spécificités nationales<sup>1315</sup>, ont opéré une oblitération juridique du terrain local. Devant la situation préoccupante de la Grande île en matière de corruption, il apparaît désormais opportun d'infléchir cette dynamique d'universalisation et de repenser la lutte contre la corruption à la lumière des spécificités nationales. Il ne s'agira bien entendu pas de remettre en cause l'uniformisation de la matière pénale malgache avec celle des autres États tant elle

---

<sup>1314</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003 ; Union africaine, *Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption*, Maputo, 11 juillet 2003.

<sup>1315</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003, art. 32 : « Chaque État Partie prend, conformément à son système juridique interne et dans la limite de ses moyens [...] ».

permet, enfin, de s'attaquer à une corruption devenue transnationale. Toutefois, les impératifs guidés par la notion d'intérêt général militent aujourd'hui en faveur d'une prise en compte de l'anticorruption de certaines pratiques ancestrales et de la mise en exergue des structures administratives locales telles que le *fokontany* et *fokolona* dans l'effort national de lutte, dans leur conception malgache. De même, des approches nationales peuvent aussi renforcer le combat contre la corruption en reconnaissant juridiquement l'existence de biens communs inaliénables.

### **1 : Intérêt général, pratiques ancestrales et *fokontany* comme bases de l'anticorruption.**

Le projet de combat contre la dynamique collective de la corruption opéré grâce au développement des services publics a pour ambition de niveler les spécificités locales en faveur d'une construction commune nationale. Ce serait cependant une erreur de considérer les pratiques ancestrales comme des artefacts du passé ayant vocation à disparaître tôt ou tard dans un élan moderniste. La lutte contre la corruption à Madagascar ne peut, en effet, pas s'envisager sans une prise en compte de certaines spécificités locales malgré une stratégie fondée sur le développement d'un service public unificateur de la Nation comme cela a été abordé précédemment. Le rejet populaire des réformes imposées de l'extérieur vient, en outre, renforcer la nécessité d'ancrer le projet anticorruptif à l'échelon national et, à plus forte mesure, local, pour le faire accepter. Le socle unificateur des diverses communautés que sont les pratiques ancestrales et coutumières ne doit donc pas être négligé au risque de voir la doxa de l'anticorruption avoir le plus grand mal du monde à être agréée. En tant que notion décrivant la finalité de l'action de l'État, l'intérêt général se trouverait associé dans cette approche en ce qu'elle détermine un intérêt spécifique de la collectivité transcendant les divers intérêts individuels.

L'importance des coutumes et des pratiques ancestrales mérite d'être rappelée tant celles-ci « régissent la vie de tous les jours et de tous les instants, les comportements entre les individus et les groupes »<sup>1316</sup>. La prégnance de ce droit est d'autant plus forte qu'il est « conforme à la réalité sociologique »<sup>1317</sup>. L'ordonnance du 19 septembre 1962 relative aux

---

<sup>1316</sup> Louis MOLET, « Sources et tendances du droit moderne à Madagascar », *Journal canadien des études africaines*, mars 1968, p. 124.

<sup>1317</sup> Pierre CHEVALIER, « Introduction à l'étude du droit coutumier malgache », *Annales de l'Université de Madagascar*, Droit, Vol. 1, 1963, p. 83.

dispositions générales de droit interne et de droit international privé donne de cette coutume une interprétation extensive en considère ainsi dans son article 11 que « *le juge peut, en cas de difficultés, recourir aux traditions et aux coutumes pour trancher un différend, pourvu qu'il ait au préalable vérifié avec soin l'existence de ces coutumes* »<sup>1318</sup>. Le système juridique malgache permet aussi une prise en compte de ce droit coutumier en tant que source du droit applicable par le juge au travers de l'édiction de *dina*, véritable codification à l'échelle locale des pratiques ancestrales. Selon l'article premier de la loi n° 2001-004 du 25 octobre 2001 portant réglementation générale des *dina* en matière de sécurité publique, « *le Dina est une convention collective présentée sous forme écrite, librement adoptée par la majorité des membres du Fokonolona âgés de dix-huit ans révolus ou selon le cas, de ses représentants désignés à l'article 6 de la présente loi* »<sup>1319</sup>. Bien que devant « *être conforme aux lois et règlements en vigueur* »<sup>1320</sup>, le *dina*, forme de convention collective locale contrôlée doublement par l'administration puis le juridictionnel<sup>1321</sup>, s'inscrit dans une démarche de réappropriation du droit par la base et concourt à la légitimation du droit et donc à son acceptation et à son respect. Une limitation à l'extension de ce *dina* apparaît toutefois avec la réduction de son champ de compétence au seul domaine de la sécurité publique. Ainsi, il n'est actuellement pas possible d'édicter des *dina* relatifs à la lutte contre la corruption. Cette réalité est dommageable à plus d'un titre car une compétence en matière de lutte contre la corruption aurait permis une forme de responsabilisation des citoyens sur la corruption en plus de permettre une diffusion bien plus profonde des préceptes de l'anticorruption chez des populations relativement méfiantes vis-à-vis du pouvoir central et de ses extensions administratives et juridictionnelles.

Le principal problème avec une possible ouverture du champ de compétence du *dina* à la matière de l'anticorruption est qu'en permettant des arrangements locaux qui vont à l'encontre d'une stratégie de lutte contre la corruption de portée nationale et universelle, l'édifice anticorruptif s'en trouverait fragilisé, la pluralité de règles allant souvent de pair avec des conflits générateurs d'une incertitude juridique favorable aux corrupteurs. C'est la raison pour laquelle il conviendrait que les pouvoirs publics malgaches mettent en place un

---

<sup>1318</sup> Madagascar, Ordonnance n° 62-041 relative aux dispositions générales de droit interne et de droit international privé, 19 sept. 1962, titre premier.

<sup>1319</sup> Madagascar, Loi n° 2001-0004 portant réglementation générale des *Dina* en matière de Sécurité Publique, 25 oct. 2001, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>1320</sup> *Idem*, art. 2.

<sup>1321</sup> *Id.*, art. 7 : « *Le Dina ne devient exécutoire qu'après son homologation par le Tribunal de l'ordre judiciaire compétent ou la Cour d'Appel ainsi que sa publication par voie d'affichage, de kabary ou par tout autre mode de publicité* ».

Grenelle de l'anticorruption dans lequel serait effectué une synthèse des différentes coutumes en matière de lutte contre la corruption afin d'en extraire des règles communes qui deviendraient le matériel de base à une future réforme de la loi de lutte contre la corruption. S'effectueraient alors un lissage et une uniformisation productifs des coutumes locales. Par ce biais, seraient prises en compte les attentes et les pratiques populaires sans que l'homogénéité de l'édifice en pâtisse. Plutôt que d'imposer un droit ne correspondant pas obligatoirement aux aspirations des masses, le développement de « *dina* anticorruptives » permettrait au contraire de mettre en avant un certain holisme pourtant recherché par les organisations internationales compétentes en matière de lutte contre la corruption.

L'apport du droit coutumier et du *dina* dans l'approche de la lutte contre la corruption est essentiel à une refondation de la stratégie nationale de lutte contre la corruption. Ce droit permet notamment d'éviter l'écueil d'une dé-légitimation des politiques de lutte contre la corruption et ainsi de rendre bien plus effectives, car respectées, les mesures et les législations anticorruptives. Il est par là envisageable de considérer qu'il relève de l'intérêt général de reconnaître officiellement ce droit autochtone. La problématique découlant de l'introduction de la notion d'intérêt général associé à la corruption est que cela tend à remettre en avant les théories fonctionnalistes contreproductives à éradiquer ce désastreux phénomène en opérant une distinction entre une corruption acceptable, puisque allant potentiellement dans le sens de l'intérêt général en vertu du rapport coût/avantage, et une corruption nocive selon les mêmes critères d'analyse. Alors qu'au contraire, une approche légaliste de la corruption comprend cette dernière comme une violation de la législation existante. Or, un acte peut être corrompu sans être jugé illégal, tout comme certains actes de corruption selon les textes ne peuvent être assimilés à des atteintes à la probité publique<sup>1322</sup>. L'intérêt général est dans ce cas-là déterminé *a priori* et en conséquence, la corruption ne peut qu'être nuisible à des intérêts communs. Toutefois, cette approche fonctionnaliste permet d'envisager une corruption positive et consolidatrice des liens sociaux. Une approche plus pertinente de la corruption dite constructiviste consiste à la considérer comme « *déduite de la diversité culturelle des représentations sociales [et] des pratiques politiques controversées* »<sup>1323</sup>. Il existerait alors autant de manières d'aborder la corruption qu'il existe de diversité culturelle. L'intérêt général tel qu'il peut être considéré internationalement ou

---

<sup>1322</sup> Philippe BEZES, Pierre LASCOUMES, « Percevoir et Juger la « corruption politique » Enjeux et usages des enquêtes sur les représentations des atteintes à la probité publique », *Revue française de science politique*, vol. 55, 2005, pp. 757 – 786.

<sup>1323</sup> *Idem*.

dans d'autres pays ne sera pas forcément pertinent dans le cas typique malgache. C'est pourquoi, plutôt que de définir ce concept *a priori*, il est préférable de l'aborder au cas par cas en fonction des sensibilités locales. L'État malgache en est d'ailleurs pleinement conscient puisque la légalisation des systèmes de *dina* vient répondre à cet intérêt général fluctuant. Ainsi, en matière de sécurité publique, il existe un intérêt général dépassant les intérêts particuliers mais prenant en compte la somme des divers intérêts communautaires et locaux.

C'est cette conception de l'intérêt général, finalité ultime de l'action publique, qu'il conviendrait d'appliquer désormais à la matière de l'anticorruption, sans néanmoins y voir l'immixtion d'une conception utilitariste de l'intérêt général qui le confondrait avec la somme des intérêts particuliers. Bien au contraire, la conception volontariste, où l'intérêt général revêt les oripeaux de la volonté générale, reste vivace en ce que l'intérêt général dépasse la somme des intérêts particuliers. Nul conflit nécessitant un arbitrage entre divers intérêts n'est alors envisageable. Dans cette optique, le système du *dina* s'avère bien adapté puisqu'il s'intègre parfaitement dans l'ordonnement juridique malgache et doit respecter les normes lui étant supérieures<sup>1324</sup>. C'est donc à la loi de définir l'intérêt général et le cadre dans lequel pourront être déterminées des applications locales différenciées. Ce sera par exemple le cas avec une révision de la loi relative au *dina* et à son champ d'application en matière d'anticorruption en édictant un renvoi à certains principes qui ne pourront en aucun cas être localement renégociés.

En parallèle du rôle joué par le *dina* en matière de lutte contre la corruption à Madagascar, c'est toute une conception de l'anticorruption basée sur le niveau local qu'il convient désormais de mettre en avant. Partant de ce principe, le *fokontany* et le *fokonolona* apparaissent comme des acteurs de premier ordre. Plus petit échelon administratif du pays, le *fokontany* est d'une grande importance dans le *fihavanana* malgache<sup>1325</sup> et pourrait être un instrument d'élaboration et de diffusion des discours éducatifs mais aussi normatifs sur la lutte contre la corruption. Le *fokonolona*, communauté constituée par les habitants du

---

<sup>1324</sup> La Haute Cour Constitutionnelle a très récemment rappelé dans un communiqué qu'elle était la hiérarchie des normes applicable à Madagascar. Le *dina* y était placé en dernière position, juste après la jurisprudence et les arrêtés des collectivités territoriales décentralisées ; « Code de la communication : Avant-dire droit de la HCC ? », *midi-madasiraka.mg*, 10 août 2016.

[<http://www.midi-madagasikara.mg/politique/2016/08/10/code-de-communication-dire-droit-de-hcc/>]

<sup>1325</sup> Frédéric SANDRON, « Le *fihavanana* à madagascar : lien social et économique des communautés rurales », *Revue Tiers Monde*, n° 195, 2008, p. 507 : « Le *fihavanana* à Madagascar est un système de règles, normes et coutumes qui régissent la dynamique de la société locale, édictent les comportements interpersonnels, les modes de sociabilité et les stratégies anti-risque ».

*fokontany*, héritage traditionnel Merina étendu ensuite à toute l'île, joue un rôle important dans la constitution des *dina* puisque c'est en son sein que celles-ci sont façonnées. La légitimité dont le *fokonolona* jouit auprès des populations est très forte et peut s'expliquer par le relatif éloignement du pouvoir central aux yeux des citoyens malgaches. Pour de nombreux individus, le rapport entretenu avec la chose publique reste cantonné à ce cercle communautaire. C'est pourquoi la lutte contre la corruption nécessitant pour sa réussite sa pleine appropriation par les citoyens, les politiques afférentes devraient en faire la cellule de base de toute stratégie. Or, la loi actuelle de lutte contre la corruption ne fait en aucun cas référence à cette cellule locale et apparaît de la sorte imposée par des élites parlementaires dont la légitimité réelle et non électorale n'a jamais été aussi faible. Par un renversement de la dynamique de lutte, non plus du sommet vers la base mais au contraire horizontale, cet épineux problème de l'assentiment aux efforts de lutte serait amélioré sinon réglé. La participation citoyenne étant d'ailleurs une mesure maintes fois encouragée par les acteurs internationaux de la lutte contre la corruption, cette réforme potentielle de la Stratégie de lutte contre la corruption n'entrerait pas en conflit avec l'idéologie dominante de l'anticorruption. De plus, la Constitution malgache, même si elle ne lui octroie pas de pouvoir spécifique particulier, reconnaît les *fokonolona* organisés en *fokontany* comme des lieux de participation citoyenne ainsi que son rôle de base du développement<sup>1326</sup>. Octroyer aux *fokonolona* des compétences et un rôle en matière de lutte contre la corruption grâce au *dina* ou plus simplement de concertation sur la stratégie de lutte contre la corruption n'est pas en soi une démarche révolutionnaire tant elle garde une grande cohérence avec le contenu de la Constitution.

Au final, la reconnaissance au *fokontany* de rôles dans la lutte contre la corruption à la fois éducatif et préventif mais aussi réglementaire à travers le système du *dina* ne s'oppose en rien à une politique fondée sur l'intérêt général. C'est même cet impératif qui dicte l'élaboration d'une politique en matière de lutte contre la corruption la plus efficace possible. Une extension du champ d'application de l'intérêt général à la lutte contre la corruption serait même un garde-fou pour le juge administratif qui, en l'absence de textes clairs et précis définissant son rôle, pourrait bien plus facilement exercer son contrôle. Face à la puissance

---

<sup>1326</sup> Madagascar, *Constitution de la IV<sup>e</sup> République*, 11 déc. 2010, préambule : « [...] Convaincu que le *Fokonolona*, organisé en *Fokontany*, constitue un cadre de vie, d'émancipation, d'échange et de concertation participative des citoyens [...] ; art. 152 : « Le *Fokonolona*, organisé en *fokontany* au sein des communes, est la base du développement et de la cohésion socio-culturelle et environnementale. Les responsables des *fokontany* participent à l'élaboration du programme de développement de leur commune ».



et au pouvoir discrétionnaire de l'administration potentiellement sensible aux prémices d'une corruption, le juge pourrait se servir de l'intérêt général en tant que contrepoids pour lutter contre la corruption : faut-il encore rappeler que l'intérêt général doit d'être le fondement de toute action publique ?

## **2 : Plaidoyer en faveur d'une reconnaissance juridique du concept de biens communs.**

La corruption est un phénomène hautement polymorphe qui sait à merveille s'adapter et contourner les mécanismes mis en place pour son éradication. Toute la difficulté réside dans ce simple constat car identiquement à d'autres politiques publiques, celle consacrée à la lutte contre la corruption n'est pas à l'abri de diverses dérives corruptives. Si l'éthique et la probité sont des bonnes armes pour se prémunir de cet aspect pour le moins déplaisant, elles ne peuvent à elles seules garantir un fonctionnement optimal des institutions du pays (institutions de lutte contre la corruption comprises) car même les instruments de prévention, de contrôle et de sanction peuvent à leur tour être biaisés de différentes manières. Face à ce paradoxe, la réussite de la lutte contre la corruption semble pour le moins incertaine tant la corruption apparaît comme une problématique par nature impossible à résoudre. Partant de ce constat, la démarche holistique est celle qui apparaît la plus pertinente car en impliquant la globalité du pays (que cela soit les institutions étatiques et les populations) dans la lutte contre la corruption, elle permet la prise de conscience, en théorie massive, de la nécessité commune de rejeter les pratiques peu intègres. Cette démarche holistique ne doit pas seulement contribuer à s'attaquer aux manifestations concrètes de la corruption ainsi qu'aux failles qui la permettent, elle doit aussi envisager la mise en place de systèmes parfois éloignés du champ d'étude de la corruption qui pourraient indirectement avoir une influence sur des domaines touchés par la corruption ou favoriser l'apparition et l'expansion de cette dernière. Parce qu'il a un impact très important sur les comportements et sur le fonctionnement de la société malgache où la survie est la préoccupation principale, bien concrète, d'une majorité de la population, le terrain économique doit par exemple être une piste de réflexion à une extension plus globale de la stratégie nationale de lutte contre la corruption. C'est alors au droit qu'il appartiendrait de redéfinir des règles nouvelles permettant à ce projet holistique d'aboutir.

C'est dans cette optique que se pose aujourd'hui l'opportunité pour l'État malgache de reconnaître juridiquement le concept de « bien commun » et avec la relative inaliénabilité

qu'il suppose. Il ne faut bien entendu pas comprendre ici le « bien commun » comme l'ancêtre, à la connotation religieuse, de l'intérêt général mais comme un bien « *qui appartient proportionnellement à chacun des membres de la communauté* »<sup>1327</sup>. Ces biens communs peuvent être de différentes natures pour peu qu'ils profitent à l'ensemble de la communauté nationale. Il peut ainsi y avoir des biens communs naturels tels que l'eau, les ressources naturelles, les forêts, l'énergie, etc. mais aussi d'autres se rapportant à une activité profitable à tous comme l'éducation, la santé ou encore les transports en commun. Jean Gadrey, dans une vision proche de celle de Paul Ariès<sup>1328</sup>, considère que : « *les biens communs désignent des qualités de ressources ou patrimoines collectifs pour la vie et les activités humaines, [...] ou des qualités sociétales (l'égalité des femmes et des hommes dans de nombreux domaines...)* »<sup>1329</sup>. Le service public pourrait-il alors, dans une approche extensive des biens communs, être considéré comme en faisant partie ? De par leur nature particulière et leurs accointances avec l'intérêt général, ces biens communs peuvent, en effet, facilement être considérés comme la résultante d'un jugement commun d'utilité collective. La transformation du service public en bien commun s'inscrit dans une conception du service public considérant que le service n'a pas vocation à faire des bénéfices mais plutôt celle de « *répondre aux besoins individuels et collectifs essentiels et de garantir la pleine réalisation des droits fondamentaux de la personne et de la collectivité, y compris les droits des générations futures* »<sup>1330</sup>. L'expansion contemporaine de cette notion de bien commun est la résultante des travaux d'Elinor Ostrom qui ont été consacrés par le prix Nobel d'économie en 2009 notamment pour son ouvrage central « *Gouvernance des biens communs* »<sup>1331</sup>. Toutefois, Elinor Ostrom, se cantonnant à la sphère économique, ne donne pas à cette démarche des formes précises et concrètes d'organisation pas plus qu'elle n'apporte de « *précision juridique, laissant ainsi une grande ouverture à l'invention de nouvelles règles*

---

<sup>1327</sup> Ugo MATTEI, « Le droit contre les privatisations - Rendre inaliénables les biens communs », *Le monde diplomatique*, décembre 2011, p. 3.

<sup>1328</sup> Paul ARIÈS, *Le Socialisme gourmand, le bien-vivre : un nouveau projet politique*, La Découverte, 2012, 2012.

<sup>1329</sup> Jean GADREY, « Des biens publics aux biens communs », *alternatives-economiques.fr/blogs*, 24 avril 2012. [<http://www.alternatives-economiques.fr/blogs/gadrey/2012/04/24/des-biens-publics-aux-biens-communs/>]

<sup>1330</sup> Saki BAILEY, Gilda FARRELL, Ugo MATTEI, *Protéger les générations futures par les biens communs*, Council of Europe, 2014, p. 286.

<sup>1331</sup> Elinor OSTROM, *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Cambridge University Press, 1990.

*de fonctionnement, voire de nouvelles façons de concevoir la propriété en sachant qu'un bien commun n'est pas une simple addition de plusieurs propriétés privées* »<sup>1332</sup>.

La caractérisation juridique de ces biens communs fait l'effet d'un vent de fraîcheur et se dessine comme une singulière nouveauté dans la conception bipolaire de la propriété écartelée entre une propriété publique chose de l'État et son pendant dialectique, la propriété privée. En se situant en dehors de ce diptyque, l'élaboration théorique des biens communs constitue une solution de rechange aussi bien à la propriété privée qu'à la propriété publique<sup>1333</sup> en se dotant d'une autonomie juridique propre. Ces biens étant la chose de tous, ils ne peuvent être possédés conceptuellement qu'à parts égales par l'ensemble des citoyens et non être la propriété de quelques individus ou groupes d'entreprises. L'État n'en est pas pour autant le propriétaire mais plutôt le gestionnaire. La conséquence en est que toute privatisation de ces biens serait rendue impossible juridiquement puisqu'alors l'État exproprierait la communauté d'une partie de ses biens sans pouvoir assurer une juste indemnisation en retour, sans parler du fait qu'il vendrait un bien ne lui appartenant pas. L'introduction de cette notion de biens communs permettrait de doter la collectivité d'une protection juridique qui n'existe pas actuellement<sup>1334</sup>, autant au niveau législatif que constitutionnel, contre les agissements de l'État et de ses dirigeants.

Cette conception est pourtant vivement critiquée par la théorie de la « tragédie des biens » diffusée notamment par Garrett Hardin<sup>1335</sup>. Celui-ci dispose que l'Homme, étant un prédateur par nature, ne peut en conséquence que surexploiter les ressources dont il disposerait en libre accès, et de ce fait menace leur existence. L'*homo economicus* aurait la fâcheuse tendance à vouloir maximiser sa captation en un minimum de temps, ce qui fait dire à Garrett Hardin que la liberté d'usage d'un bien commun apporte la ruine de tous. Au contraire et dans une optique de préservation, il conviendrait de s'appuyer sur le droit de propriété en considérant les ressources comme de simples marchandises à privatiser et d'en confier la gestion des ressources à la concurrence du marché qui saura dans son intérêt les faire fructifier tout en garantissant leur renouvellement. Pour Elinor Ostrom en revanche, se retrancher derrière cette conception simpliste et libérale de l'Homme est une erreur qui

---

<sup>1332</sup> Pierre THOME, « Biens communs et économie sociale et solidaire. L'exploration des possibles », *blog.lemonde.fr*, 27 février 2014.

<sup>1333</sup> Voir, Michael HARDT, Antonio NEGRI, *Commonwealth*, Harvard University Press, 2009.

<sup>1334</sup> Au contraire de la protection accordée au propriétaire privé qui jouit dans le cadre d'une expropriation de garanties procédurales et d'une juste indemnisation.

<sup>1335</sup> Garrett HARDIN, « The tragedy of the commons », *Science*, vol. 162, n° 3859, 1968.

« décrit mal la relation de l'homme réel avec le monde »<sup>1336</sup> puisqu'en s'enfermant dans des *a priori* et en ne constatant que l'impuissance de l'Homme pris dans un processus de destruction inexorable de ses ressources, il est oublié sa faculté de conclure collectivement des accords plus ou moins contraignants pour s'engager dans une stratégie coopérative. Pour Ugo Mattei, Elinor Ostrom n'a pas tiré toutes les conséquences politiques de cette tragédie des biens car selon lui, ce modèle décrit justement les agissements de l'État et de l'entreprise qui cherchent à maximiser leurs profits en acquérant et en disposant d'un maximum de ressources. L'entreprise étant dictée par les intérêts des actionnaires quand l'État l'est par la rapacité des dirigeants politiques, le tout masqué bien souvent « *d'un épais brouillard idéologique* »<sup>1337</sup>. Ce constat est d'autant plus pertinent qu'il est parfaitement compatible avec une conception néopatrimoniale de l'État faisant du chef de l'État un véritable monarque disposant à sa guise de la puissance publique. Le statut juridique des ressources, tant naturelles que culturelles, scindé entre propriété publique et propriété privée n'est pas à l'abri de dérives corruptives tant il est alléchant dans un pays frappé par le manque et les crises économiques d'en disposer pour son propre compte. De féroces appétits étant ainsi aiguisés, il devient bien difficile d'apporter une réponse à la corruption en ne sortant pas de ce schéma. Or, c'est justement ce qu'une reconnaissance des biens communs permettrait en protégeant les ressources de tous de leur captation par une minorité, qu'elle soit publique ou privée.

Une telle protection des ressources est aujourd'hui possible avec l'inaliénabilité associée aux biens communs. En clair, l'État malgache ne pourrait plus privatiser une forêt ou des services publics qui profitent à tous, ni confier à des opérateurs privés la gestion de ces services<sup>1338</sup>. Héritier d'un contrat social, seul l'État dispose de la légitimité nécessaire pour, dans le cas des biens communs naturels, en assurer la gestion et la préservation au travers de politiques adaptées. L'idée générale n'étant pas d'accumuler des bénéfices mais de préserver un héritage destiné aux générations futures, la logique des biens communs reposant sur une approche à long terme. Certes, la corruption n'en serait pas totalement éradiquée pour autant, notamment celle concernant les organes gestionnaires des biens communs, mais celle associée aux conflits d'intérêt, aux marchés publics ou encore aux agissements de quelques firmes transnationales peu scrupuleuses en serait fortement limitée. Malgré des risques bien présents de détournement de ces biens communs de leurs

---

<sup>1336</sup> Ugo MATTEI, *op. cit.*

<sup>1337</sup> *Idem.*

<sup>1338</sup> Saki BAILEY, Gilda FARRELL, Ugo MATTEI, *op. cit.*, p. 287.

destinataires - la corruption ayant horreur du vide -, ces agissements s'inscriraient en dehors du cadre de la loi. Il y a là une véritable volonté de justice sociale.

Si l'on ignore les probables réprobations des institutions financières internationales, la reconnaissance juridique de ce concept de biens communs faisant du commun la perspective centrale de l'action publique et proposant de dépasser « *le paradoxe hérité de la tradition constitutionnelle libérale : celui d'une propriété privée davantage protégée que la propriété collective* », apparaît comme une solution pratique pour lutter plus efficacement contre la corruption en faisant perdre sa valeur marchande à un bien qui devrait profiter à tous. Cette notion de biens communs s'inscrit, de plus, dans la tradition coutumière malgache des terres ancestrales qui octroie à ces dernières un statut bien particulier dont certains principes sont sacralisés dans le droit foncier. L'attachement viscéral des Malgaches à leurs terres, qui appartiennent selon leurs croyances aux ancêtres et aux générations futures, est une porte d'accès vers un assentiment populaire à la consécration du « commun ». En outre, l'attachement aux structures de base et à une forme d'organisation politique clanique milite pour une décentralisation de la gestion de ces biens communs en faveur des communautés de base que sont les *fokonolona* et *fokontany*. Elinor Ostrom considère cette forme d'autogestion communautaire des ressources comme celle la plus pertinente et devant aboutir à « *une action d'appropriation, sans exclusive, par des personnes qui s'auto-organisent et s'autogouvernent pour retirer des bénéfices collectifs dans des situations où les tentations de resquiller et de ne pas respecter ses engagements sont légion* »<sup>1339</sup>. Cela demande bien entendu des efforts d'éducation et une forte volonté politique mais semble une solution à envisager sérieusement par l'État malgache.

---

<sup>1339</sup> Elinor OSTROM, *op. cit.*

## CONCLUSION

---

À l'heure actuelle, il est malheureusement remarquable de constater l'implantation durable et pérenne du phénomène de corruption à Madagascar. Les diverses tentatives d'y apporter une réponse, que celle-ci soit juridique ou éducative, n'ont connu que des succès relatifs. Cet état de fait est d'autant plus préoccupant qu'il ne peut être reproché aux pouvoirs publics malgaches d'avoir négligé la problématique corromptive. Bien au contraire, les efforts de l'État malgache se sont parfaitement fondus dans la dynamique mondiale de la lutte contre la corruption. Les théories modernes du combat de la corruption, développées notamment dans le cadre des travaux de Transparency International, y ont trouvé un écho certain. Preuve en est la ratification des diverses conventions internationales de lutte contre la corruption<sup>1340</sup> et l'application fidèle des multiples recommandations contenues dans ces dernières. Les réalisations concrètes à l'échelle nationale ont également été nombreuses avec la réalisation de nombreuses réformes institutionnelles et la création d'un véritable cadre législatif consacré à la lutte contre la corruption, avec pas moins de deux lois majeures<sup>1341</sup> en moins de quinze ans. À ce cadre législatif est venu s'ajouter la création d'un cadre institutionnel moderne composé d'une institution indépendante de lutte contre la corruption<sup>1342</sup>, d'un service de renseignement financier<sup>1343</sup>, de tribunaux spécialisés<sup>1344</sup> ou encore d'organes de prospection et de conseil<sup>1345</sup>.

Si le manque de moyens de l'Etat malgache ou les contributions insuffisantes des divers bailleurs de fonds internationaux peuvent légitimement expliquer les difficultés actuelles à endiguer la corruption dans le pays, il semble toutefois pertinent de penser que les politiques menées jusqu'alors peuvent, en partie, être responsables du bilan, pour le

---

<sup>1340</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003 ; Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre le crime organisé transnational*, U.N. Doc. A/RES/55/25, Palerme, 15 nov. 2000 ; Union africaine, *Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption*, Maputo, 11 juillet 2003.

<sup>1341</sup> Madagascar, *Loi n° 2004 – 030 sur la lutte contre la corruption*, 9 sept. 2004 ; Madagascar, *Loi n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption*, 22 août 2016.

<sup>1342</sup> Madagascar, *Décret n° 2008 – 176 abrogeant le décret n° 2004-937 du 05 octobre 2004 et portant réorganisation du Bureau Indépendant Anti-Corruption*, 15 fév. 2008.

<sup>1343</sup> Madagascar, *Décret n°2007- 510 portant création, organisation et fonctionnement du Service des Renseignements Financiers dénommé SAMIFIN*, 4 juin 2007.

<sup>1344</sup> Madagascar, *Loi n° 2016-021 sur les pôles anti-corruption*, 1er juillet 2016.

<sup>1345</sup> Madagascar, *Décret n° 2004-982 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 2002-1128 du 30 septembre 2002 portant création d'un Conseil supérieur de lutte contre la corruption*, 12 oct. 2004

moins mitigé, de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption. Il ne s'agit pas, ici, de considérer que l'universalisme en matière de lutte contre la corruption est une politique vaine puisqu'il est un moyen efficace d'harmoniser les politiques pénales entre les États et d'apporter une réponse commune aux diverses infractions de corruption. Cette globalisation du droit de l'anticorruption permet, en effet, de rendre la pratique de la corruption bien plus périlleuse, car condamnée universellement, notamment en ce qui concerne une corruption transnationale qui était jusqu'alors extrêmement difficile à appréhender du fait des dissemblances entre les législations nationales. Toutefois, malgré de nombreux avantages théoriques, cette approche universelle de l'anticorruption souffre d'une vision technocratique véhiculée par un droit des experts souvent déconnecté des réalités locales. Et cela malgré, dans les conventions internationales de lutte contre la corruption, la mise en avant du principe de l'équivalence fonctionnelle, qui va laisser aux États une très grande marge d'interprétation dans la mise en œuvre de leurs dispositions à valeur pénale afin que puissent être prises en compte leurs spécificités culturelles et que priment leurs prérogatives pénales<sup>1346</sup>. Cette volonté d'associer universalisme et prise en compte des particularismes nationaux est, d'ailleurs, elle aussi, une des causes du bilan mitigé de la conventionnalisation de l'anticorruption car le souhait revendiqué de se doter de dispositions applicables et appliquées dans chaque État, couplé au respect de l'égalité souveraine, n'a pu aboutir qu'à un texte à la nature très peu contraignante.

Le cadre conventionnel de lutte contre la corruption, tel qu'il s'est contemporanément établi, ne serait pas un frein majeur à une lutte plus efficace s'il n'était pas autant indirectement associé à une certaine approche de l'anticorruption développée par les bailleurs de fonds internationaux et basée, non pas sur le seul aspect juridique, mais sur l'aspect économique de la problématique de la corruption. En mélangeant une conception juridique de la corruption à la chose économique, les experts internationaux ont développé un système universaliste de lutte en grande partie basée sur la critique de l'État et de son interventionnisme. Système conçu au mépris de la diversité culturelle des pays, tout en étant porteur d'une idéologie au relent d'ethnocentrisme, qui veut que l'imposition du modèle occidental soit une panacée propice au développement économique et à l'éradication de la corruption. Cela se traduit en pratique par le développement du concept de « bonne gouvernance » qui se lie avec une forme de conditionnalité d'octroi de l'aide internationale

---

<sup>1346</sup> Yannick RADI, « Du "dilemme du prisonnier" au "jeu d'intégration". L'internationalisation de l'incrimination pénale de corruption active transnationale », *La corruption et le droit international*, Daniel DORMOY (dir.), Bruylant, 2010, p. 184.

au développement. La prise en compte de la corruption et de sa lutte dans les préceptes de la « bonne gouvernance » a été l'occasion de lier le fonctionnement de l'État et de son administration au développement de la corruption à Madagascar. Pour résumer cette pensée, le « moins d'État » doit donner naissance à la création d'un contexte économique favorable et limiter les risques de voir se développer une corruption liée à des structures étatiques ankylosées.

Or, les contextes nationaux très différents de ceux des États occidentaux dans lesquels ces politiques ont été élaborées ont « *produit des États souvent instables, marqués par un manque de cohérence et d'efficacité* »<sup>1347</sup>. La rationalisation de l'État et dans une moindre mesure la transition démocratique malgache, parce qu'elles furent entreprises dans un contexte de sous-développement chronique, n'ont pu aboutir aux résultats escomptés. Là où la libéralisation de pans entiers de l'économie devait faire obstacle à la constitution d'un monopole public générateur de népotisme, cette libéralisation consécutive aux politiques d'ajustements structurels n'a en définitive fait que transformer des réseaux informels publics en réseaux informels privés. Cela est la conséquence logique de l'absence, à Madagascar, d'un secteur privé suffisamment important pour être un palliatif à l'État dans certains domaines demandant une coordination et une planification.

La constatation de l'échec des politiques de « bonne gouvernance », à la fois dans leurs missions de lutte contre le sous-développement de la Grande île et de réduction de la corruption, nous laisse à penser que si l'État et son fonctionnement peuvent être générateurs de pratiques corruptives, il n'est toutefois pas pertinent de considérer l'État comme un adversaire de la réussite de la lutte contre la corruption. Bien au contraire, lui seul semble aujourd'hui en capacité, à Madagascar, d'organiser et de coordonner une lutte efficace contre la corruption car il est le seul possesseur des structures adéquates. La rationalisation de l'État apparaît comme un non-sens car, de manière contreproductive, en affaiblissant ce dernier, celle-ci permet à la corruption de se développer et de s'ancrer en profondeur dans le pays tout en limitant subséquemment le développement économique.

Ce travail de recherche nous a permis, en revanche, de constater la présence, à Madagascar, de plusieurs causes pouvant expliquer un enracinement en profondeur des pratiques corruptives. Parmi ces dernières, se retrouvent celles classiquement associées à des

---

<sup>1347</sup> Anastassiya ZAGAINOVA, *La corruption institutionnalisée: un nouveau concept issu de l'analyse du monde émergent*, Thèse, Université de Grenoble, 2012, p. 227.



pays en voie de développement et qui portent sur des questions relatives à la captation salubre d'une rente. En effet, dans un contexte de paupérisation avancée où la gestion du manque est quotidienne, la corruption est une solution de facilité pour s'approprier les ressources nécessaires à la domination politique ou tout simplement à la survie. La conception néopatrimoniale de l'État qui en découle est génératrice de troubles politiques qui, à leur tour, vont venir freiner l'ensemble des efforts anticorruptifs dans le pays. La seconde série de causes expliquant l'enracinement de la corruption nous semble bien plus intéressante car elles viennent s'opposer au Némésis de la corruption : l'application du droit. La corruption n'a, en effet, cessé de polluer le fonctionnement normal des règles de droit et de la justice, allant même jusqu'à les neutraliser dans certains cas. Nos recherches permettent de conclure que c'est par la promotion du droit que la corruption pourra refluer car, là où les règles juridiques sont respectées, la corruption n'y trouve qu'une terre stérile. Pour s'en convaincre, il suffit de constater, *a contrario*, que la corruption n'est jamais plus vivace que lorsque le droit est inopérant.

C'est sur ces bases qu'il convient d'étudier le mécanisme corruptif à Madagascar pour comprendre, en partie, pourquoi les politiques de lutte contre la corruption peinent à endiguer ce phénomène dévastateur. D'une part, l'instabilité constitutionnelle chronique que connaît la Grande île est à l'origine d'une perte de stabilité des normes juridiques propice à un fonctionnement normal des démocraties. Elle entraîne une insécurité juridique qui fait perdre de sa valeur à l'ensemble du système normatif. En résulte un recours à une corruption jugée source de stabilité face à l'incertitude générée par des règles juridiques bien trop mouvantes et conditionnées par les aléas de la vie politique. Cela est d'autant plus justifié que les crises politiques chroniques ont presque toutes débouchés sur une sorte de table rase confirmée par la révision quasiment systématique de la Constitution. D'autre part, en s'attaquant au fonctionnement régulier de l'institution judiciaire, la corruption désactive le volet répressif et la sanction attachée à la règle de droit, rendant ainsi caduque son aspect dissuasif. Pire encore, ce faisant, la corruption assure sa permanence et sa reproduction. C'est pourquoi, grande oubliée dans les actes, l'instauration d'une institution judiciaire intègre est un préalable absolument nécessaire au combat contre la corruption. Cela permettra un regain de confiance dans l'institution et donc une application concrète des lois anticorruption tout en limitant le recours à des voies parallèles de justice incompatibles avec l'existence d'un État de droit.

Devant le constat de l'échec de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption, nous en concluons que les mécanismes de lutte contre la corruption doivent évoluer à Madagascar pour répondre le plus efficacement possible à ce phénomène polymorphe. Il ne s'agit pas de remettre en cause l'internationalisation de la lutte contre la corruption et la globalisation des incriminations afférentes mais, dans une démarche holistique, de prendre en compte le local et les coutumes. Partant du principe que l'acceptation par les populations de l'effort anticorruptif à consentir est à la base de la réussite de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption, adopter une démarche participative inclusive paraît être une solution de bon sens. En cela, la prise en compte des coutumes, dans une réflexion globale de l'anticorruption, aboutissant à consensus démocratique, est de nature à lutter efficacement contre un repli légitime provoqué par un droit vécu, bien souvent, comme extérieur et imposé. Le respect de la souveraineté de l'État malgache semble, dans ce cas, un prérequis indispensable bien qu'en théorie « souveraineté » ne rime parfois pas avec « conditionnalité d'octroi d'une aide au développement » vitale pour le pays.

Cette évolution ne pourra se faire sans le respect effectif des préceptes démocratiques et de l'État de droit. Les liens entre démocratie, État de droit et corruption ont été abordés longuement dans ce travail de recherche et nous pouvons en conclure qu'il ne peut y avoir une lutte contre la corruption efficace sans des structures démocratiques, c'est-à-dire permettant l'expression du peuple, ou sans une soumission scrupuleuse de l'État aux règles qu'il édicte. C'est pourquoi la lutte contre la corruption ne saurait être un domaine autonome coupé des autres politiques publiques. Bien au contraire, c'est une démarche globale incluant la lutte contre la corruption aux autres politiques menées par l'État malgache qui permettra de donner une cohérence au Système national d'intégrité malgache. L'impératif de prise en compte de la corruption devrait ainsi être automatique.

Dernière solution résultante de ce travail de recherche : la mise en avant de l'intérêt général et des « biens communs ». L'idée, ici, est de s'attaquer à la rente qui aigüise les appétits prédateurs à Madagascar. En cassant la logique de fonctionnement de l'État néopatrimonial, la corruption y perdrait un terreau à son enracinement. Pour ce faire, il convient de faire remarquer que les ressources naturelles sont un trésor, non pas pour leurs exploitants, mais bien pour l'ensemble du peuple malgache. Il est donc de l'intérêt général de garantir que cette rente profite à tous. Dans ce sens, la théorie des « biens communs » serait utile puisqu'elle suppose une relative inaliénabilité faisant de ces biens la chose de tous. L'État n'en serait pas le propriétaire mais un gestionnaire.

Un autre intérêt à ce travail est que, bien que spécifique à Madagascar, certains de ces propos sont facilement transposables à d'autres pays, notamment africains, puisque les mécanismes corruptifs à l'œuvre tendent à être communs. Certes, ces propos nécessiteraient une adaptation aux divers contextes nationaux, mais ils peuvent aider à saisir la matière et à concevoir des modèles de lutte contre la corruption.

La lutte contre la corruption est encore un domaine assez jeune puisque son développement effectif ne commença réellement qu'au début des années 2000. Son évolution future est encore nébuleuse et elle pourrait bien prendre des formes encore inédites. C'est pourquoi, même si le présent travail de recherche adopte dans certains de ses développements une approche prospective, il ne saurait prétendre à l'exhaustivité. Et c'est avec modestie qu'il faut reconnaître que des nouvelles formes de lutte contre la corruption restent encore à concevoir. La vision de la lutte contre la corruption à Madagascar développée dans cette thèse reste toutefois conditionnée par une temporalité très brève et il conviendra, en fonction des évolutions futures à la fois d'un mécanisme corruptif polymorphe et des techniques relatives à son combat, de relativiser certains propos et de les replacer dans leur contexte.

## BIBLIOGRAPHIE

---

### Ouvrages :

- **Georges ABI-SAAB**, « Cours de droit international public », *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye (RCADI)*, Martinus Nijhoff Publishers, 1996
- **Anthony d'AMATO**, *The Concept of Custom in International Law*, Cornell University Press, 1971
- **Dionisio ANZILOTTI**, *Cours de droit international*, Sirey, 1929
- **Paul ARIÈS**, *Le Socialisme gourmand, le bien-vivre : un nouveau projet politique*, La Découverte, 2012
- **André-Jean ARNAUD**, *Entre modernité et mondialisation : cinq leçons d'histoire de la philosophie du droit et de l'État*, LGDJ, coll. « Droit et société », 1998
- **Pierre AVRIL**, *Les conventions de la Constitution. (Normes non écrites du droit politique)*, PUF, 1997
- **Lucien AYISSI**, *Corruption et gouvernance*, L'Harmattan, 2012
- **Lucien AYISSI**, *Corruption et pauvreté*, L'Harmattan, 2007
- **Bertrand BADIE**, *Un monde sans souveraineté: Les États entre ruse et responsabilité*, Fayard, 1999
- **Saki BAILEY, Gilda FARRELL, Ugo MATTEI**, *Protéger les générations futures par les biens communs*, Council of Europe, 2014
- **BANQUE DE DEVELOPPEMENT AFRICAINE, OCDE**, *Inventaire des lois, politiques et pratiques pour l'intégrité dans les affaires de lutte contre la corruption dans vingt pays africains – Initiative conjointe OCDE/BAD pour l'intégrité dans les affaires de lutte contre la corruption en Afrique*
- **Banque mondiale**, « Governance and development », Washington D.C., 1992
- **Banque mondiale**, *Review of World Bank Conditionality*, 2005
- **Jules BASDEVANT**, *Règles générales du droit de la paix*, Paris, IDI, 1936
- **Jean-François BAYART, Stephen ELLIS, Béatrice HIBOU**, *La criminalisation de l'État en Afrique*, Éditions Complexe, 1997
- **Jean BODIN**, *Les six livres de la République*, Fayard, Corpus des œuvres de philosophie de langue française, 6 vol., 1986
- **Cesare Bonesana BECCARIA**, *Des délits et des peines*, 1 janv. 1766
- **Didier BOUTET**, *Vers l'État de droit: la théorie de l'État et du droit*, L'Harmattan, 1991
- **Mario BETTATI**, *Le droit d'ingérence : Mutation de l'ordre international*
- **Radouane BNOU-NOUCAIR**, *La lutte mondiale contre la corruption : De l'empire romain à l'ère de la mondialisation*, L'Harmattan, 2007
- **Tomer BROUDE, Yuval SHANY**, *The Shifting Allocation of Authority in International Law: Considering Sovereignty, Supremacy and Subsidiarity*, Bloomsbury Publishing, 2008
- **Georges BURDEAU**, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 14ème éd., Paris, LGDJ, 1969
- **André CABANIS, Michel Louis MARTIN**, *Les constitutions d'Afrique francophone. Evolutions récentes*, Khartala, 1999, p. 13.
- **Guy CARCASSONNE**, *La constitution*, Onzième éditions, Points, 2013
- **Raymond CARRE DE MALBERG**, *La loi, expression de la volonté générale*, Sirey, 1931
- **Cornelius CASTORIADIS**, *Démocratie et relativisme. Débat avec le MAUSS*, Mille et Une Nuits, 2010
- **Centre d'études de géographie tropicale, Centre d'étude et de recherches sur les sociétés de l'océan Indien** (Aix-en-Provence, France), **Centre national de la recherche scientifique**

- (France), **Groupement de recherches coordonnées 15, océan Indien**, *La Deuxième République malgache - Extraits de l'Annuaire des pays de l'Océan Indien*, CEGET-CNRS, 1989
- **Jean COMBACAU, Serge SUR**, *Droit international public*, 3<sup>ème</sup> édition, Montchrétien, 1997
  - **Commission for Africa**, *Our common interest*, 2005
  - **Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité**, *La stratégie de la Banque mondiale en matière de Gouvernance et de lutte Anti-corruption – Perspective de la société civile*, août 2006
  - **James CRAWFORD**, *Les articles de la CDI sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Introduction, texte et commentaires*, Pedone, 2003
  - **Patrick DAILLIER, Alain PELLET**, *Droit international public*, LGDJ, 2002, 7<sup>ème</sup> éd
  - **Gillian DELL**, *Les conventions contre la corruption en Afrique : que peut faire la société civile pour qu'elles fonctionnent*, Transparency International, 2006
  - **Donatella DELLA PORTA, Alberto VANNUCCI**, *Corrupt Exchanges. Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*, Aldine de Gruyter, 1999
  - **Thierry DELPEUCH, Laurence DUMOULIN, Claire DE GALEMBERT**, *Sociologie du droit et de la justice*, Armand Colin, 2014
  - **Fweley DIANGITUKWA**, *La thèse du complot contre l'Afrique : pourquoi l'Afrique ne se développe pas*, L'Harmattan, 2010
  - **Pierre-Marie DUPUY**, « L'unité de l'ordre juridique international », *Cours général de droit international public*, Recueil des cours de l'Académie de droit international, 2002, t. 297.
  - **Pierre-Marie DUPUY, Yann KERBRAT**, *Droit international public*, Douzième édition, Dalloz
  - **Friedrich ENGELS, Karl MARX**, *Manifeste du Parti communiste*, Flammarion, éd. 1999
  - **Pierre-Laurent FRIER**, *Précis de droit administratif*, troisième édition, Montchrestien
  - **Julien FREUND**, *Qu'est-ce que la politique?*, Seuil, 1967
  - **Didier GALIBERT**, *Les gens de pouvoir à Madagascar – État postcolonial, légitimités et territoire (1956-2002)*, Karthala – CRESOI, 2009
  - **Michael HARDT, Antonio NEGRI**, *Commonwealth*, Harvard University Press, 2009
  - **Friedrich HAYEK**, *Droit Législation et liberté*, PUF, 2007
  - **Béatrice HIBOU**, *La privatisation des États*, Khartala, 1999
  - **Thomas HOBBS**, *Léviathan*, Folio, éd. 2000.
  - **Erik JAYME**, « Identité culturelle et intégration: le droit international privé postmoderne », *Recueil des cours de l'académie de droit international*, Académie de Droit International de la Haye, n°251, 2000
  - **Emmanuel KANT**, « Éléments métaphysiques de la doctrine du droit », *La Métaphysique des mœurs*, A. Durand, 1853
  - **Emmanuel KANT**, *Fondements de la métaphysique des mœurs*, Delagrave, éd. 1973
  - **Hans KELSEN**, *La théorie pure du droit*, Dalloz, 1962
  - **Hans KELSEN**, *Reine Rechtslehre*, éd. Deuticke, 1934
  - **Gaspard KOENIG**, *Les discrètes vertus de la corruption*, Grasset, 2009
  - **Marc-Stanislas KOROWICZ**, *Organisations internationales et souveraineté des États membres*, A. Pedone, 1961
  - **Stephen D. KRASNER**, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton University Press, 1999
  - **Olivier MAHAFALY SOLONANDRASANA**, *Le défi des communes: face à la lutte contre la pauvreté à Madagascar*, Simson, 2004
  - **Pierre-Marie MARTIN**, *Droit international public*, Mason, 1995
  - **Pierre-Marie MARTIN**, *Les échecs du droit international*, PUF, 1996
  - **Achille MBEMBE**, *De la postcolonie. Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*, Khartala, 2000

- **Benjamin Mulamba MBUYI**, *Introduction à l'étude des sources modernes du droit international public*, Les presses de l'Université Laval, Bruylant, 1999
- **Hans MORGENTHAU**, *Positivism, Functionalism, and International Law*, American Society of International Law, 1940
- **Kisito OWONA**, « L'universel démocratique n'est pas un rêve totalitaire occidental », *Revue du MAUSS semestrielle*, n° 25, 2005
- **Office des Nations Unies contre la drogue et le crime**, *Guide législatif pour l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption - Deuxième édition révisée 2012*, Nations Unies, 2012
- **Office des Nations Unies contre la drogue et le crime**, *Guide technique de la Convention des Nations Unies contre la corruption*, Nations Unies, 2010
- **Organisation des Nations Unies**, *Annuaire de la commission du droit international 2001*, A/CN.4/SER.A/2001, vol. 1
- **Elinor OSTROM**, *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Cambridge University Press, 1990
- **Friedrich NIETZSCHE**, *Ainsi parlait Zarathoustra*, Arvensa Editions, éd. 2015
- **Michel PAQUES**, *Droit public élémentaire en quinze leçons*, Larcier, 2005
- **José Antonio PASTOR RIDUEJO**, « Le droit international à la veille du vingt et unième siècle : normes, faits et valeurs : Cours général de droit international public », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye*, vol. 274, 1998
- **Steven PINKER**, *Comprendre la nature humaine*, Odile Jacob, 2005
- **PLATON**, *La République*, GF Flammarion, éd. 2002
- **Jeremy POPE**, *TI Source Book 2000: confronting corruption: the elements of a national integrity system*, 2000
- **Karl POPPER**, *La quête inachevée*, Calmann Levy, 1981
- **Françoise RAISON-JOURDE**, *Les Souverains de Madagascar: l'histoire royale et ses résurgences contemporaines*, Khartala, 1983
- **Olivia RAJERISON**, *La légitimation démocratique du pouvoir à Madagascar*, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2013
- **Patrick RAJOELINA**, *Madagascar, le duel: Journal des "deux cents jours" qui ont fait vaciller la Nation malagasy - 16 décembre 2001 - 3 juillet 2002*, L'Harmattan, 2003
- **Louis Vincent RAOUL**, *Les trois satiriques Latin*, Tome 1, Wouters, 1842
- **Jean-Louis ROCCA**, *La corruption*, Syros, 1993
- **Hyacinthe SARASSORO**, *La corruption des fonctionnaires en Afrique : étude de droit pénal comparé*, Economica, 1979
- **Salvatore SCHIAVO-CAMPO**, *An International Statistical Survey of Government Employment and Wages*, World Bank Group, Policy research working, 1997
- **James C. SCOTT**, *Comparative political corruption*, Englewood Cliffs, 1972
- **SE-FA-FI**, *Entraves à la démocratie: démagogie et corruption*, SE-FA-FI, 2004
- **Laurent SERMET**, *Une anthropologie juridique des droits de l'homme: les chemins de l'Océan Indien*, Archives contemporaines, 2009
- **Symposium de la CEDEAO sur le développement**, *Sortir du sous-développement : quelles nouvelles pistes pour l'Afrique de l'Ouest ?*, John O. IGUE (dir.), Lambert N'GALADJO BAMBA (dir.), Kalilou SYLLA (dir.), Tome 1 – 3, Khartala, 2012
- **Denis TOURET**, *Le Principe de l'égalité souveraine des États, fondement du droit international*, A. Pedone, 1972
- **TRANSPARENCY INTERNATIONAL**, *Combattre la corruption : enjeux et perspectives*, Khartala, 2002.

- **TRANSPARENCY INTERNATIONAL**, *Rapport mondial sur la corruption 2004 – Thème spécial : la corruption politique*, Khartala, 2004.
- **Michel TROPER**, *Pour une théorie juridique de l'État*, PUF, 1994.
- **Olivier VALLEE**, *La police morale de l'anticorruption. Cameroun, Nigeria*, Khartala, 2010
- **Joe VERHOEVEN**, *Droit international public*, Larcier, 2000
- **Éric VERNIER**, *Techniques de blanchiment et moyens de lutte*, DUNOD, 2004
- **François-Xavier VERSCHAVE**, *La Françafrique: le plus long scandale de la République*, Stock, 1998
- **Jean-Claude WAQUET**, *De la corruption. Morale et pouvoir à Florence aux 17e et 18e siècles*, Fayard, 1984
- **Max WEBER**, *La Domination*, La Découverte, ed. 2013
- **Max WEBER**, *Économie et société*, Plon, 1971
- **Prosper WEIL**, « Le droit international en quête de son identité », *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye (RCADI)*, Tome 237, 1992
- **Serge ZAFIMANOVA**, *Jeu de fanorona autour de la privatisation: (analyse--documents--textes en vigueur) : le désengagement de l'État des entreprises publiques : frein ou arme de développement? (le cas de Madagascar)*, ORSA PLUS, 1998

#### Articles :

- **Fernando ACOSTA**, « La corruption politico-administrative : émergence, constitution et éclatement d'un champ d'étude », *Déviance et société*, vol. 9, 1985
- **Roland ABJOVI**, « Le Panel d'inspection de la Banque mondiale : développements récents », *Actualité et Droit International*, 2001
- **Afrobarometer Network**, « La gouvernance à Madagascar: Portée et limites de la lutte contre la corruption et du processus de décentralisation », Afrobarometer Briefing Paper, n° 63F, 2009
- **Stanislav ANDRESKI**, « *Kleptocracy as a System of Government in Africa* », *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, ed. Arnold Heidenheimer, 1970
- **Jean-Louis ANDRIAMIFIDY**, « Vindictes populaires, une peine de mort qui ne dit pas son nom », *Revue trimestrielle Etika*, n°7
- **Maurice AHANHANZO-GLELE**, « La Constitution ou loi fondamentale », *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, NEA, 1982
- **Tidjani ALOU**, « La corruption dans le système judiciaire », *État et corruption en Afrique : Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Giorgio BLUNDO (dir.), Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN (dir.), Khartala, 2007
- **Kofi A. Annan**, « Nous les peuples. Le rôle des Nations Unies au XXIe siècle », *Rapport du millénaire du Secrétaire Général*, A/54/2000, 27 mars 2000
- **Philippe ANTOINE**, **Mireille RAZAFINDRAKOTO**, **François ROUBAUD**, « Contraintes de rester jeune? Évolution de l'insertion dans trois capitales africaines: Dakar, Yaoundé, Antananarivo », *Les jeunes, hantise de l'espace public dans les sociétés du Sud ?*, Autrepart, 2001
- **Jean-Louis ATANGANA-AMOUGOU**, « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », *Politeia*, n° 7, 2007
- **Robert BADINTER**, « Condorcet et les droits de l'Homme », in *Études politiques*, Edition Gallimard, 1972
- **Edward C. BANFIELD**, « Corruption as a feature of governmental organization », *The Journal of Law and Economics*, vol. 18 (3), 1975

- **Pranab BARDHAM**, « Corruption and development. A review of issue », *Journal of economic literature*, 35 sept. 1997
- **Jean-François BAYART**, « La corruption en Afrique », *Histoires de développement*, N° 9, 1990
- **David H. BAYLEY**, « The effect of corruption in a developing nation », *The Western Political Quarterly*, vol. 19 (4), 1966
- **Jean-Guy BELLEY**, « Gouvernance et démocratie dans la société neuronale », *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Caroline ANDREW (dir.), Linda CARDINAL (dir.), University of Ottawa Press, 2001
- **Philippe BEZES, Pierre LASCOUMES**, « Percevoir et Juger la « corruption politique » Enjeux et usages des enquêtes sur les représentations des atteintes à la probité publique », *Revue française de science politique*, vol. 55, 2005
- **Martin BLEOU**, « Quels service public de la justice en Afrique francophone ? Constat, interrogation et suggestions, *Quel service public de la justice en Afrique francophone?*, Fabrice HOURQUEBIE (dir.), Primento, 2013
- **Giorgio BLUNDO, Jean-François MÉDARD**, « La corruption en Afrique francophone », *Combattre la corruption : enjeux et perspectives*, Djillali HADJADJ (dir.), Khartala, 2002
- **Giorgio BLUNDO**, « La corruption et l'État vu par les sciences sociales », *État et corruption en Afrique : Une anthropologie comparatives des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Giorgio BLUNDO (dir.), Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN (dir.), Khartala, 2007
- **Giorgio BLUNDO, Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN**, « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », in *État et corruption en Afrique : une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Giorgio BLUNDO (dir.), Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN (dir.), Karthala et APAD, 2007
- **Giorgio BLUNDO, Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN**, « Sémiologie populaire de la corruption », *État et corruption en Afrique : Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Karthala, 2007
- **Jean DU BOIS DE GAUDUSSON**, « Quel statut constitutionnel pour le chef d'État en Afrique? », *Le nouveau constitutionnalisme, Mélanges en l'honneur de Gérard Conac*, LGDJ, 2001
- **Jean DU BOIS DE GAUDUSSON**, « Constitution sans culture constitutionnelle n'est que ruine du constitutionnalisme. Poursuite d'un dialogue sur 15 années de «transition» en Afrique et en Europe », *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic, Démocratie et liberté: tension, dialogue, confrontation*, Bruylant, 2007
- **Jean DU BOIS DE GAUDUSSON**, « Les nouvelles constitutions africaines et le mimétisme », *La création du droit en Afrique*, Karthala, 1997
- **Stéphane BOLLE**, « Des constitutions made in Afrique », *Communication au VI<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel*, Montpellier, 9 - 11 juin 2005
- **Michael BRATTON, Richard HOUSSOU**, « La demande de démocratie augmente en Afrique - Mais la plupart des dirigeants politiques ne répondent pas aux attentes », *Document de politique générale n° 11*, Afrobaromètre, avril 2014
- **André CABANIS, Michel Louis MARTIN**, « La pérennisation du chef de l'État : l'enjeu actuel pour les Constitutions d'Afrique francophone », *Démocratie et liberté, tension, dialogue, confrontation, Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*, Bruylant, 2008
- **Charles CADOUX**, « La constitution de la Troisième République malgache », *Politique Africaine – Madagascar*, n°52, déc. 1993
- **Christopher K. CARLBERG**, « A Truly Level Playing Field for International Business: Improving the OECD Convention on Combating Bribery Using Clear Standards », *British Columbia International and Comparative Law Review*, 2003, vol. 95



- **Jean CARTIER-BRESSON**, « Les analyses économiques des causes et des conséquences de la corruption. Quelques enseignements », *OCDE, Affairisme : la fin du système. Comment combattre la corruption*, OCDE, 2000
- **Jean CARTIER-BRESSON**, « La Banque mondiale, la corruption et la gouvernance », *Corruption, libéralisation, démocratisation, Tiers-Monde*, tome 41, n° 161, 2000
- **Jean CARTIER-BRESSON**, « Éléments d'analyse pour une économie de la corruption », *Tiers-Monde*, tome 33, n°131, 1992
- **Bernard CASSEN**, « Le piège de la gouvernance », *Le Monde diplomatique*, juin 2001
- **Arrigo CAVAGLIERI**, « Règle du droit de la paix », *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye (RCADI)*, vol. 26, 1929
- **Christian CHAVAGNEUX, Jean DE MAILLARD, Jean-François BAYART**, « États, mafias et mondialisation (débat), *L'économie politique*, vol. 15, 2002
- **Pierre CHEVALIER**, « Introduction à l'étude du droit coutumier malgache », *Annale de l'université de Madagascar*, vol.1, 1963, p. 93
- **Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption**, *Rapport du Groupe d'examen de l'application sur les travaux de sa sixième session*, CAC/COSP/IRG/2015/5, 1 – 5 juin 2015, Vienne
- **Jean COPANS**, « Le débat kenyan », *Entreprises et Entrepreneurs africains*, Stephen ELLIS (dir.), Yves-A. FAURE (dir.), Karthala-Orstom, 1995
- **Michel COSNARD**, « La création normative des États, point de vue publiciste », *La mondialisation du droit*, Katherine KESSEDIAN (dir.), Éric LOQUIN (dir.), Litec, 2000
- **Tarik DAHOU**, « Déculturer la corruption », *Les Temps Modernes*, n° 620 – 621, 2004
- **Tim DANIEL**, « Le rapatriement des biens d'État pillés : une sélection d'études de cas et le projet de Convention des Nations Unies sur la lutte contre la corruption », *Transparency International, Rapport mondial sur la corruption 2004 – Thème spécial : la corruption politique*, Khartala, 2004
- **Raymond DELORD**, « Limites et contenu de l'idée de patrie à Madagascar, avant l'époque moderne », *Bulletin de l'Académie malgache*, t. 34, 1956
- **Claude DIDRY**, « Léon Duguit, ou le service public en action », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 52-3, Belin, 2005
- **Rafael DI TELLA, Ernesto SCHARGRODSKY**, « The role of wages and auditing during a crackdown on corruption in the city of Buenos Aires », *Journal of Law & Economics*, n° 46, 2003
- **Ugo DRAETTA**, « La lutte contre la corruption des fonctionnaires publics étrangers: premières observations sur les examens de la phase 2 au titre de la Convention OCDE », *Revue de droit des affaires internationales*, 2005, n° 1
- **Droit et démocratie**, *La grande corruption est-elle un crime contre l'humanité ?*, Colloque du 22 juin 2011, Paris
- **Léon DUGUIT**, « De la situation des particuliers à l'égard des services publics », *Revue du droit public et de la sociologie politique en France et à l'étranger*, 1907
- **Pierre-Marie DUPUY**, « Responsabilité et légalité », in Société Française pour le Droit international, *La responsabilité en droit international*, Pedone, 1991
- **René-Jean DUPUY**, « Coutume sage et coutume sauvage », *La communauté internationale. Mélanges offerts à Charles Rousseau*, Pedone, 1974
- **Peter P. EKEH**, « Colonialism and the Two Publics in Africa. A Theoretical Statement », *Comparative Studies in Society and History*, vol. 17, Cambridge University Press, 1975
- **Alioune Badara FALL**, « Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics: pour une appréciation concrète de la place du juge dans les systèmes politiques en Afrique », *Afrilex* n°03-2003
- **Ismaila Madior FALL**, « La révision de la Constitution au Sénégal », *Afrilex*, 2014

- **Emmanuel FAUROUX**, « Une transition démocratique et libérale difficile dans une région périphérique de l'Ouest malgache », *Afrique : les identités contre la démocratie ?*, Autrepart, n° 10, 1999
- **Jeremy D. FOLTZ, Kweku OPOKU AGYEMANG**, « *Do higher salaries lower petty corruption? a policy experiment on west africa's highways* », University of Wisconsin-Madison, University of California, Draft mai 2015
- **Philippe FONTANA**, « La Convention OCDE », *Revue française des Finances publiques*, 2000, n° 69
- **Didier GALIBERT**, « Mobilisation populaire et répression à Madagascar : Les transgressions de la cité culturelle », *Politique Africaine - Afrique, la globalisation par les Suds*, n° 113, Khartala, 2009
- **Aurore GARY, Bernard GAUTHIER**, « La Banque mondiale : lutte contre la corruption et programmes d'appui budgétaire », *Les bonnes pratiques des organisations internationales*, Asmara KLEIN (dir.), Camille LAPORTE (dir.), Marie SAIGET (dir.), Presses de la Fondation nationale de sciences politiques, 2015
- **César GARZON, Taïeb HAFSI**, « L'évaluation des stratégies de lutte contre la corruption », *Revue française de gestion* 6/2007, n° 175, 2007
- **Tom GINSBURG, Richard H. McADAMS**, « Adjudicating in Anarchy: An Expressive Theory of International Dispute Resolution », *William and Mary law review*, vol. 45, 2004
- **Jean-François GONIDEC**, « À quoi servent les constitutions africaines ? Réflexion sur le constitutionnalisme africain », *RJPIC*, Oct-déc. 1988
- **Hajer GUELDICH**, « Les crimes contre l'Humanité », *Droits de l'homme et juridictions pénales internationales*, Claudio ZHANGI (dir.), Rafaâ BEN ACHOUR (dir.), GiuffrèEditore, 2011
- **Dorian GUINARD**, « Réflexions actuelles sur la notion de service public », *Regards croisés sur l'économie*, n° 2, La découverte, 2007
- **Garrett HARDIN**, « The tragedy of the commons », *Science*, vol. 162, n° 3859, 1968
- **Joel HELLMAN, Daniel KAUFMANN**, « Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies », *Revue Finance & Développement*, vol. 38, n°3, Sept. 2001
- **Fabrice HOURQUEBIE**, « Quelques observation sur le fonctionnement du service public de la justice », *Quel service public de la justice en Afrique francophone?*, Fabrice HOURQUEBIE (dir.), Primento, 2013
- **Philippe HUGON**, « La stagnation de l'économie malgache : le rôle des crises et des facteurs sociopolitiques en longue période », *Revue internationale et stratégique* 4/2005, n° 60, 2005
- **Samuel P. HUNTINGTON**, « Modernization and corruption », *Political order in changing societies*, Yale University, 1968
- **Dinu IANCULESCU**, in *Le juge et le droit international*, Conseil de l'Europe, 1998
- **Olivier IHL**, « Les fraudes électorales, problèmes de définition juridique et politique », Raffaele ROMANELLI (dir.), *How did they become voters ?*, Kluwer Law International, 1998
- **Michael JOHNSTON**, « Corruption et démocratie : menaces pour le développement, possibilités de réforme », *Revue Tiers Monde - Corruption, libéralisation, démocratisation*, vol. 41, n° 161, 2000
- **Daniel KAUFMANN, Shang-Jin WEI**, « Does 'Grease Monney' Speed Up the Wheels of Commerce? », *NBER Working Paper*, n° 7093, 1999
- **Martti KOSKENNIEMI**, « Fragmentation of International Law : Difficulties Arising from the Diversification and Expension of International Law », *Official Records of the General Assembly – Fifty-eight Session*, A/CN.4/L.682, 13 avril 2006
- **Eric LANGLAIS, Yannick GABUTHY, Nicolas JACQUEMET**, « Analyse économique de la criminalité », *Analyse économique du droit: Principes, méthodes, résultats*, Bruno DEFFAINS (dir.), Eric LANGLAIS (dir.), De Boeck Supérieur, 2009

- **Serge LATOUCHE**, « Le retour de l'ethnocentrisme », *Revue du MAUSS semestrielle*, n° 13, 2001
- **Emmanuelle LAVALLÉE**, « Corruption et confiance dans les institutions politiques : test des théories fonctionnalistes dans les démocraties africaines », *Gouvernance, démocratie et opinion publique en Afrique*, Afrique contemporaine, n° 220, De Boeck Supérieur 2006
- **Kathia LEGARE**, « Le narratif sécuritaire des états défaillants : contestation rivale des termes de la souveraineté ? », *La responsabilité de protéger*, Revue d'étude francophones sur l'État de droit et la démocratie, 2008
- **Georges LIET-VEAUX**, « La fraude à la constitution : essai d'une analyse juridique des révolutions communautaires récentes : Italie, Allemagne, France », *RDP*, 1943
- **Guillaume LOUIS**, « De l'opacité à la transparence : les limites de l'indice de perceptions de la corruption de transparency international », *Déviance et Société*, Vol. 31, 2007
- **Lucinda A. Low**, « The United Nations convention against corruption: the globalisation of anticorruption standards », Conference, *The awakening giant of anticorruption enforcement*, London, 4 – 5 Mai 2006
- **Patrick Juvet LOWE GNINTEDEM**, « La responsabilité en droit international pour corruption dans la gestion des ressources naturelles en Afrique centrale », *La corruption et le droit international*, Daniel DORMOY (dir.), Bruylant, 2010
- **Mouhamadou MADANA KANE, Virginie LINDER**, « La prise en compte de la corruption dans les financements de la Banque Mondiale : aspects juridiques », *La corruption et le droit international*, Daniel DORMOY (dir.), Bruylant, 2010
- **Jean-Pierre MAGNANT**, « Le droit et la coutume dans l'Afrique contemporaine », *Droit et cultures*, 48, 2004
- **Ugo MATTEI**, « Le droit contre les privatisations - Rendre inaliénables les biens communs », *Le monde diplomatique*, décembre 2011
- **M. McMULLAN**, « A theory of corruption. Based on a Consideration of Corruption in the Public Services and Governments of British Colonies and ex-Colonies in West Africa », *The sociological review*, vol. 9, 1961
- **Jean-François MÉDARD**, « The Underdeveloped State in Tropical Africa: Political Clientelism or Neo-Patrimonialism? », *Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State*, Frances Printer, 1981
- **Jean-François MÉDARD**, « L'État néo-patrimonial en Afrique noire », *États d'Afrique Noire*, Khartala, 1991
- **Jean-François MÉDARD**, « La crise de l'État néopatrimonial et l'évolution de la corruption en Afrique subsaharienne », *Mondes en développement*, tome 26, n° 102, 1998
- **Yves MENY**, "Les conventions de la Constitution", *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°50, sept. 1989
- **Yves MENY**, « Corruption, politique et démocratie », *Confluence*, n° 15, 1995
- **Pierre-Guillaume MÉON, Khalid SEKKAT**, « Does Corruption Grease or Sand the Wheels of Growth? », *Public Choice*, n° 122, 2005
- **Éric MILLARD**, « L'État de droit : Idéologie contemporaine de la démocratie », in Jean Marc FEVRIER, Patrick CABANEL, *Question de démocratie*, Presses universitaires du Mirail, 2001
- **Éric MILLARD**, « État de Droit, Droits de l'Homme, Démocratie: une conjugaison problématique », *Démocratie et État de Droit*, Ambassade de France à Lima, 2013
- **Andrew MOLD**, « Appropriation et conditionnalité de l'aide : une revue critique à la lumière de la crise financière », *Etude du centre de développement*, OCDE, 2009
- **Louis MOLET**, « Sources et tendances du droit moderne à Madagascar », *Journal canadien des études africaines*, mars 1968
- **Stéphane MOUTON**, « Souveraineté populaire », *Droit constitutionnel*, Ellipses, 2012

- **Makau W. MUTUA**, « Savages victims and saviors: the metaphor of Human Rights », *Harvard International Law Journal*, Vol. 42, N°1, 2001
- **Paraskevi NASTOU**, « L'évaluation des parties à la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales : un mécanisme institutionnel de suivi au service de l'harmonisation des législations et pratiques nationales », *La corruption et le droit international*, Daniel DORMOY (dir.), Bruylant, 2010
- **Michael Patrick NOLAN**, « Standards in Public Life », *First Report of the Committee on Standards in Public Life*, HMSO, 1995
- **John NELLIS**, « L'espace de rencontre public-privé : privatisation et corruption », *Rapport mondial sur la corruption : la corruption et le secteur privé*, nouveau monde édition, 2009
- **Alain-Didier OLINGA**, « Le point de vue du juriste », *De la corruption au Cameroun*, Pierre TITI NWEL (dir.), Friedrich-Ebert-Stiftung, 1999.
- **Magloire ONDOA**, « La Constitution duale », *Revue Africaine des Sciences Juridiques*, Vol. 1, 2000
- **Awalou OUEDRAOGO**, « L'évolution du concept de faute dans la théorie de la responsabilité internationale des états », *Revue québécoise de droit international*, 21.2, 2008
- **Matthieu PELLERIN**, « Madagascar : un conflit d'entrepreneur ? Figure de la réussite économique et rivalités politique », *Politique africaine*, n° 113, mars 2009
- **Alain PELLET**, « Le droit international à l'aube du XXIème siècle (La société internationale contemporaine - Permanences et tendances nouvelles) », *Cours de droit international public*, 1997
- **Peter PENAR, Rose AIKO, Thomas BENTLEY, Kangwook HAN**, « La gestion des élections en Afrique – Qualité des processus, confiance publique sont des questions centrales », *Synthèse de Politique n° 35*, Afrobaromètre, sept. 2016
- **Charles POIRIER**, « De quelques procédures judiciaires locales. Ordalies et magie », *Bulletin de l'Académie malgache*, t. 38, 1960
- **Enery QUINONES**, « L'évolution du droit international en matière de corruption : la convention de l'OCDE », *Annuaire français de droit international*, 2003, vol. 49
- **Yannick RADI**, « Du "dilemme du prisonnier" au "jeu d'intégration". L'internationalisation de l'incrimination pénale de corruption active transnationale », *La corruption et le droit international*, Daniel DORMOY (dir.), Bruylant, 2010
- **Berthe RAHARIJAONA**, « Présentation d'un exemplaire de l'édition originale du Code des 305 articles et son actualité », *Bulletin de l'Académie malgache*, 1982
- **Henri RAHARIJAONA**, « Le droit de la famille à Madagasiraka », *Le droit de la famille en Afrique noire et à Madagascar*, Keba M'BAYE (dir.), GP Maisonneuve et Larose, 1968
- **Henri RAHARIJAONA**, «Le centenaire de instructions aux Sakaizambohitra (1878-1978)», *Bulletin de l'Académie malgache*, t. 56, 1978
- **Philippe RAIMBAULT, Dominique SOULAS DE RUSSEL**, « Nature et racines du principe de sécurité juridique : une mise au point », *Revue Internationale de Droit Comparé*, Vol. 55, 2003
- **Françoise RAISON-JOURDE, Jean-Pierre RAISON**, « Ravalomanana et la troisième indépendance », *Politique africaine*, n° 86, juin 2002
- **Dieudonné RAKOTONDRAO, Samuel RALISON, Tolojanahary RAFAMANTANANTSOA**, « Le financement des partis politiques à Madagascar », *Le statut, le financement et le rôle des partis politiques: un enjeu de la démocratie*, Association des Cours Constitutionnelles ayant en Partage l'Usage du Français, Bulletin n° 6, nov. 2006
- **Alfred RAMANGASOAVINA**, «Les Impératifs de la justice dans les pays en voie de développement », *Annales de l'Université de Madagascar - Droit*, Vol 2, 1965

- **Alfred RAMANGASOAVINA**, « Recueil de synthèse », *Recueil des Lois civiles*, t.1, Ministère de la Justice, 1964
- **Michel RAMBOURG**, « Parti Unique et Administration en Afrique », *Revue Canadienne des Études Africaines*, Vol. 2, No. 2, 1968
- **Soloflo RANDRIANJA**, « Le coup d'État de mars 2009, chronologie et causes », *Madagascar, le coup d'État de mars 2009*, Khartala, 2012
- **Mireille RAZAFINDRAKOTO, François ROUBAUD**, « Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar », *Les fonctionnaires du Sud entre deux eaux : sacrifiés ou protégés ?*, Autrepourt, Presses de Sciences Po, 2001
- **Mireille RAZAFINDRAKOTO, François ROUBAUD**, « Ce qu'attendent les Tananariviens de la réforme de l'État et de l'économie », *Politique africaine*, 61, Karthala, 1996
- **Mireille RAZAFINDRAKOTO, François ROUBAUD, Jean-Michel WACHSBERGER**, « Institution, gouvernance et croissance de long terme à Madagascar : l'énigme et le paradoxe », document de travail DIAL DT/2013/13, 2013
- **Stéphane RIALS**, « Entre artificialisme et idolâtrie. Sur l'hésitation du constitutionnalisme », *Le Débat*, n° 64, 1991
- **Jean RIVERO**, « Les phénomènes d'imitation des modèles étrangers en droit administratif », *Mélanges W. J. Ganshof Van Der Meersch*, tome III, Bruylant, LGDJ, 1972
- **Dominique ROUSSEAU**, « La notion de patrimoine constitutionnel européen », *Mélanges Philippe Ardant, Droit et politique à la croisée des cultures*, LGDJ, 1999
- **Dominique ROUSSEAU**, « Une résurrection : la notion de constitution », *RDP*, n°1, 1990
- **Wagdi SABETE**, « La théorie du Droit et le problème de la scientificité: Quelques réflexions sur le mythe de l'objectivité de la théorie positiviste », *ARSP*, vol. 85, n°1, 1999
- **Frédéric SANDRON**, « Le *fihavanana* à madagascar : lien social et économique des communautés rurales », *Revue Tiers Monde*, n° 195, 2008
- **Hyacinthe SARASSORO**, « La corruption et l'enrichissement sans cause en Afrique aujourd'hui », *Afrique Contemporaine*, vol. 4, 1990
- **Jean-Marc SAUREL**, « L'enlacement du droit international (à propos du cours général de droit international public de Georges Abi-Saab) : quelques réflexions prospectives », *L'ordre juridique international, un système en quête d'équité et d'universalité*, Martinus Nijhoff Publishers, 2001
- **SE-FA-FI**, « Comment lutter contre la corruption », *Entraves à la démocratie: démagogie et corruption*, SE-FA-FI, Sept. 2004
- **SE-FA-FI**, « Éloge de la corruption », *Entraves à la démocratie: démagogie et corruption*, SE-FA-FI, Sept. 2004.
- **Alice SINDZINGRE**, « Corruptions africaines: éléments d'analyse comparative avec l'Asie de l'Est », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 4, 1997
- **Brigitte STERN**, « Conclusions générales du colloque de la SFDI », *La responsabilité dans le système international*, Colloque du Mans, Pédone, 1991
- **Oasis Kodila TEDIKA**, « Conséquences de la corruption: panorama empirique », *MPRA*, 2015
- **TRANSPARENCY INTERNATIONAL**, « Les réformes de l'administration et du droit administratif », *Combattre la corruption : enjeux et perspectives*, Khartala, 2002
- **TRANSPARENCY INTERNATIONAL**, « Où et comment prospère la corruption ? », *Combattre la corruption : enjeux et perspectives*, Khartala, 2002
- **Michel TROPER**, « Le concept d'État de droit », *Cahiers de philosophie politique et juridique*, n° XXIV, Presses de l'université de Caen, 1993
- **Michel TROPER**, « La Constitution de 1791 aujourd'hui », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 9, 1992

- **Kaarlo TUORI**, « Four Models of the Rechtstaat », *The finnish constitution in transition*, Hermes-Myyinti, 1991
- **Herbet H. WERLIN**, « The Roots of Corruption. The Ghanaian Enquiry », *Journal of Modern African Studies*, vol. 10, 1972

#### **Thèses et mémoires :**

- **Lider BAL**, *Le Mythe de la Souveraineté en Droit International - La souveraineté des États à l'épreuve des mutations de l'ordre juridique international*, Université de Strasbourg, 2012
- **Vincent COUSSIRAT-COUSTERE**, *La contribution des organisations internationales au contrôle des obligations conventionnelles des États*, Université de Paris II, 1979
- **Christophe EUZET**, *Eléments pour une théorie générale des transitions démocratiques de la fin du XX<sup>ème</sup> siècle*, Thèse, Toulouse, 1997
- **Philip FITZGERALD**, *Les dispositifs juridiques internationaux de lutte contre la corruption des agents publics étrangers*, Université du Sud Toulon-Var, 2011
- **Séni Mahamadou OUEDRAOGO**, *La lutte contre la fraude à la constitution en Afrique noire francophone*, Université Montesquieu – Bordeaux IV, 2011
- **Sophie Yolande RANAIVO HARISOA**, *Contribution à l'étude de la corruption à Madagascar*, Mémoire, Université d'Antananarivo, 2015
- **Voara RHEAL RAZAFINDRAMBININA**, *L'instabilité constitutionnelle sous la Troisième République à Madagascar: processus et perspectives*, Mémoire, Université de Toulouse 1, 2008
- **Anastassiya ZAGAIKOVA**, *La corruption institutionnalisée: un nouveau concept issu de l'analyse du monde émergent*, Thèse, Université de Grenoble, 2012

#### **Rapports :**

- **Agence Intergouvernementale de la Francophonie**, *Justice et État de droit dans les pays francophones - Bilan et perspectives après la 3e Conférence des Ministres de la Justice des pays ayant le français en partage*, 2011
- **AMNESTY INTERNATIONAL**, *Amnesty International rapport 2015/2016 – La situations des droits humains dans le monde*, 2016
- **Banque africaine de développement, Organisation de coopération et de développement économiques, Programme des Nations Unies pour le développement, Commission économique pour l'Afrique**, « *Perspectives économiques en Afrique 2013 - Transformation structurelle et ressources naturelles* », OECD Publishing, 2013
- **Bureau Indépendant Anti-Corruption**, « *Rapport annuel 2007* »
- **Bureau Indépendant Anti-Corruption**, « *Rapport annuel 2013* »
- **Bureau Indépendant Anti-Corruption**, « *Rapport annuel 2015* »
- **Bureau Indépendant Anti-Corruption**, « *Statistique Cumulée 2013* »
- **Casals & Associates**, *Evaluation de la lutte contre la corruption à Madagascar, Rapport final – Résultat d'analyse – Enquêtes nationales sur la corruption*, 2006
- **COMITÉ POUR LA SAUVEGARDE DE L'INTÉGRITÉ**, *Le sondage sur la corruption*, 2005
- **COMITÉ POUR LA SAUVEGARDE DE L'INTÉGRITÉ**, *Rapport annuel 2011*
- **COMITÉ POUR LA SAUVEGARDE DE L'INTÉGRITÉ**, *Rapport semestriel 2014*, juin 2014
- **COMITÉ POUR LA SAUVEGARDE DE L'INTÉGRITÉ**, *Rapport annuel 2014*
- **COMITÉ POUR LA SAUVEGARDE DE L'INTÉGRITÉ**, *Gouvernance : orientation stratégique*, déc. 2013

- **Conférence des Nations Unies sur le financement du développement**, *Final Outcome of the International Conference on Financing for Development*, 2002
- **Conseil de l'Europe**, *Coopération internationale dans la lutte contre la corruption et centres financiers offshore: obstacles et solutions*, 4<sup>ème</sup> conférence européenne des services spécialisés dans la lutte contre la corruption, Limassol 20-22 oct. 1999, 2001
- **GROUPE D'ACTION FINANCIÈRE**, *Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération : Les Recommandations du GAFI*, fév. 2012
- **Klaus SCHWAB**, *The Global Competitiveness Report 2015–2016*, World economic forum, 2015
- **Frédéric LESNE, Joël RAKOTOMAMONJY**, *Corruption dans les services publics d'Antananarivo - résultats des enquêtes d'entreprise*, Transparency International – Initiative Madagascar (TI-IM), OVER Madagascar, 2015
- **Global Witness, Environmental Investigation Agency**, « *Rapport d'enquête sur le commerce mondial des bois précieux malgaches: bois de rose, ébène et palissandre* », Oct. 2010
- **Ministère de la Justice, CSI, BIANCO, SAMIFIN, PNUD**, « *SNLCC 2015 – 2025 – vision : A l'horizon 2025, Madagascar est un État de droit où le développement économique, social et environnemental est libéré de la corruption* », août 2015
- *Plan d'action Madagascar 2007 – 2012 : Un Plan Audacieux pour le Développement Rapide*, 2006
- **Programme des Nations Unies pour le Développement**, *Corruption et développement : Interventions de lutte contre la corruption pour la réduction de la pauvreté, la réalisation des OMD et la promotion du développement durable*, 2008
- **Programme des Nations Unies pour le Développement**, *Étude sur les dysfonctionnements de la chaîne pénale malgasy*, PNUD-Madagascar, Oct. 2014 ;
- **Programme des Nations Unies pour le Développement**, *Étude sur "les mécanismes de suivi de l'accès à la justice"*, PNUD-Madagascar, Déc. 2014
- **Programme des Nations Unies pour le Développement**, « *Évaluation de l'état de la lutte contre la corruption à Madagascar* », Oct. 2014
- *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement*, A/CONF.198/11, Monterrey, 18 – 22 mars 2002
- **Harisoa RASAMOELINA**, *Croyance et instrumentalisation à Madagascar*, étude, Friedrich Ebert Stiftung, 2012
- **Laetitia RAZAFIMAMONJY, Mireille RAZAFINDRAKOTO, Désiré RAZAFINDRAZAKA, François ROUBAUD, Jean-Michel WACHSBERGER**, *Premiers résultats de l'enquête Afrobaromètre 2013 à Madagascar - Gouvernance, corruption et confiance à l'égard des institutions à Madagascar : Expérience, perception et attentes de la population*, DIAL, 2014
- **SAMIFIN**, Rapport annuel 2012
- **U.S. DEPARTMENT OF STATE, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor**, *Madagascar 2013 Human Rights Report*, 2013

#### Textes fondamentaux :

- Madagascar, *Constitution de la IV<sup>e</sup> République*, 11 déc. 2010
- Madagascar, *Constitution de la III<sup>ème</sup> République révisée le 27 avril 2007*, 19 août 1992
- Madagascar, *Constitution de la III<sup>ème</sup> République révisée le 8 avril 1998*, 19 août 1992
- Madagascar, *Constitution de la III<sup>ème</sup> République révisée le 13 octobre 1995*, 19 août 1992

- Madagascar, *Constitution de la IIIème République*, 19 août 1992
- Madagascar, *Constitution de la Première République*, 29 avril 1959
- Madagascar, *Code Penal*
- Madagascar, *Code de procédure pénale*
- Madagascar, *Code des 305 articles*, 29 mars 1881
- Madagascar, *Loi constitutionnelle n°2007 - 001 portant révision de la Constitution*, 27 avril 2007
- Madagascar, *Loi Organique n° 2014-018 régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités Territoriales Décentralisées, ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires*, 14 août 2014
- Madagascar, *Loi organique n° 2007-039 relative au Conseil Supérieur de la Magistrature*, 14 janv. 2008
- Madagascar, *Loi Organique n° 2004-036 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois cours la composant*, 28 juillet 2004
- Madagascar, *Loi organique n° 2012-005 portant Code Electoral*, 22 mars 2012
- Madagascar, *Loi n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption*, 22 août 2016
- Madagascar, *Loi n° 2004 – 030 sur la lutte contre la corruption*, 9 sept. 2004
- Madagascar, *Loi n° 2016-021 sur les pôles anti-corruption*, 1<sup>er</sup> juillet 2016
- Madagascar, *Loi n° 2004-017 autorisant la ratification de la Convention des Nations Unies contre la Corruption par Madagascar*, 19 août 2004
- Madagascar, *Loi n°2004-018 autorisant la ratification de la Convention de l'Union africaine sur la Prévention et la Lutte contre la Corruption par Madagascar*, 6 juillet 2004
- Madagascar, *Loi n°2007-009 autorisant la ratification de l'adhésion au Protocole de la SADC contre la corruption*, 20 juin 2007
- Madagascar, *Loi n° 2004-020 du 19 août 2004 sur le blanchiment, le dépistage, la confiscation et la coopération internationale en matière de produits du crime*, 19 août 2004
- Madagascar, *Loi n° 61 – 026 édictant des dispositions exceptionnelles en vue de la répression disciplinaire des malversations commises par les fonctionnaires des cadres de l'État et les agents non encadrés des services publics*, 9 oct. 1961, modifié par l'ordonnance 72 - 024 relative à la répression de la concussion, de la corruption et du trafic d'influence, 18 sept. 1972
- Madagascar, *Loi n°2014 - 005 contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée*, 19 juin 2014
- Madagascar, *Loi n° 2014 - 21 relative à la représentation de l'État*, 22 août 2014
- Madagascar, *Loi n° 94 - 008 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées*, 26 avril 1995
- Madagascar, *Loi n° 94-007 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des Collectivités territoriales décentralisées*, 26 avril 1995
- Madagascar, *Loi n° 2001-0004 portant réglementation générale des Dina en matière de Sécurité Publique*, 25 oct. 2001
- Madagascar, *Loi n° 2015 – 039 sur le Partenariat Public Privé*, 9 déc. 2015
- Madagascar, *Loi n° 2011- 012 relative aux partis politiques*, 18 août 2011
- Madagascar, *Ordonnance n° 2004 – 001 portant Loi organique fixant les règles relatives au fonctionnement de l'Assemblée Nationale*, 18 avril 2014
- Madagascar, *Ordonnance n° 2001 - 003 portant Loi Organique relative à la Haute Cour Constitutionnelle*, 18 nov. 2001
- Madagascar, *Ordonnance n° 62-041 relative aux dispositions générales de droit interne et de droit international privé*, 19 sept. 1962



- Madagascar, *Décret n° 2002 – 1128 portant création du Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption*, 30 sept. 2002
- Madagascar, *Décret n° 2004-982 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 2002-1128 du 30 septembre 2002 portant création d'un Conseil supérieur de lutte contre la corruption*, 12 oct. 2004
- Madagascar, *Décret n° 2006 – 207 portant création du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité*, 21 mars 2006
- Madagascar, *Décret n° 2004 – 983 modifiant et complétant le décret n° 2002 – 1127 instituant une obligation de déclaration de patrimoine par certaines catégories de hautes personnalités et de hauts fonctionnaires*, 12 oct. 2004
- Madagascar, *décret n° 2004 - 937 portant création du Bureau Indépendant Anti-Corruption*, 5 oct. 2004
- Madagascar, *Décret n° 2008 – 176 abrogeant le décret n° 2004-937 du 05 octobre 2004 et portant réorganisation du Bureau Indépendant Anti-Corruption*, 15 fév. 2008
- Madagascar, *Décret n°2007- 510 portant création, organisation et fonctionnement du Service des Renseignements Financiers dénommé SAMIFIN*, 4 juin 2007
- Madagascar, *Décret portant nomination de M. ANDRIAMIFIDY Jean Louis Directeur Général du Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO)*, 4 juin 2014
- Madagascar, *Décret n° 2009 – 970 portant réglementation de l'assistance judiciaire*, 14 juillet 2009
- Madagascar, *Décret n° 2010-141 portant interdiction de coupe, d'exploitation et d'exportation de bois de rose et bois d'ébène à Madagascar*, 24 mars 2010
- Madagascar, *Circulaire Interministérielle n° 001/MJ/MDN/SES*, 2 juil. 2004
- Madagascar, *Circulaire n° 009 – PM/SGG sur le renforcement de l'information des usagers du service public*, 24 juin 2005
- Madagascar, *Circulaire n° 045/PM/SP sur l'application de la bonne gouvernance dans l'administration publique*, 13 mai 2009
- Madagascar, *Circulaire n° 323 – PM/CAB sur la mise en place d'un standard de service*, 1 avril 2015
- Madagascar, *Circulaire n° 001/MJ/MDN/SESP/04*, 2 juillet 2004
- France, *Constitution de la Ve République*, 4 oct. 1958
- France, *Loi constitutionnelle n° 2000 - 964*, 2 oct. 2000
- France, *Circulaire relative à l'évaluation des politiques publiques*, 28 décembre 1998

#### **Traités et autres:**

- **Assemblée Générale des Nations Unies**, *Convention de Vienne sur le droit des traités*, U.N. Doc. A/CONF.39/11/Add.2, Vienne, 23 mai 1969
- **Assemblée Générale des Nations Unies**, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, U.N. Doc. A/RES/58/4, Mérida, 31 oct. 2003.
- **Assemblée Générale des Nations Unies**, *Convention des Nations Unies contre le crime organisé transnational*, U.N. Doc. A/RES/55/25, Palerme, 15 nov. 2000
- **Assemblée Générale des Nations Unies**, *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, résolution 217 A (III)*, U.N. Doc. A/RES/217(III), 12 déc. 1948
- *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945
- **Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption**, *Résolution 3/1*, Doha, 9 -13 nov. 2013

- **Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption**, Résolution 4/1, Marrakech, 24 – 28 oct. 2011
- **Groupe de la Banque Mondiale**, *Statut de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement*, version révisé du 16 fév. 1989
- **Union africaine**, *Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption*, Maputo, 11 juillet 2003.
- **OCDE**, *Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales*, 21 nov. 1997
- **Organisation des États américains**, *Convention interaméricaine contre la corruption*, Caracas, 29 mars 1996
- *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, A/CONF.183/9, Rome, 17 juillet 1998

#### **Arrêts et avis :**

- CIJ, *Affaire des activités militaires et paramilitaire au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt du 27 juin 1986, CIJ, *Recueil*, 1986
- CIJ, *Affaire des activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, arrêt du 19 déc. 2005
- CIJ, *Affaire du détroit de Corfou*, Arrêt du 9 avril 1949, *Recueil*, 1949
- CIJ, *Affaire du Plateau Continental de la Mer du Nord (République fédérale d'Allemagne c. Danemark ; République fédérale d'Allemagne c. Pays-Bas)*, arrêt du 20 février 1969, CIJ, *Recueil*, 1969
- CIJ, 26 avril 1988, avis, *Obligation d'arbitrage selon l'Accord de 1947 relatif au siège de l'ONU*, Rec.1988
- CIJ, 11 avril 1949, *Avis consultatif, Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*
- CPJI, 31 juillet 1930, avis, *Communauté gréco-bulgare*, série B n° 17
- CIJ, 20 déc. 1974, *Essais nucléaires*, Rec. 1974, 268 et 473
- Madagascar, HCC, 11 août 2004, 18-HCC/D1, *Décision relative à la loi n°2004-018 autorisant la ratification de la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption par Madagascar*
- Madagascar, HCC, 18 avril 2004, 06-HCC/D3, *Ordonnance portant loi organique fixant les règles relatives au fonctionnement de l'Assemblée Nationale*
- Madagascar, HCC, 27 juillet 2007, 07-HCC/D1, *Décision concernant la loi 2007-009 autorisant la ratification de l'adhésion au Protocole de la SADC contre la corruption*
- Madagascar, HCC, 11 août 2004, 18-HCC/D1, *Décision relative à la loi n°2004-018 autorisant la ratification de la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption par Madagascar*
- Madagascar, Haute Cour Constitutionnelle, *Décision n°24-HCC/D3 relative à la résolution de mise en accusation du Président de la République Hery RAJAONARIMAMPIANINA*, 12 juin 2015
- Madagascar, HCC, 11 août 2004, 17-HCC/D1, *Décision relative à la loi n°2004-017 autorisant la ratification de la Convention des Nations Unies contre la corruption par Madagascar*
- Madagascar, Haute Cour Constitutionnelle, *Décision n° 01-HCC/D2 Relative à des requêtes aux fins d'exception d'inconstitutionnalité de l'article 225 alinéa 2 du Code du Travail*, 21 octobre 2015
- Madagascar, Haute Cour Constitutionnelle, *Décision n° 03-HCC/D2 concernant des requêtes relatives à la situation de transition*, 23 avril 2009

- Madagascar, HCC, 17 janvier 2008, *Décision n°06-HCC/D3 concernant l'ordonnance n°2008-001 relative aux élections des membres du Conseil régional*
- Madagascar, HCC, 27 octobre 2004, 34-HCC/D3, *Décision relative à la loi n°2004-033 portant règles de déontologie s'appliquant aux organes administratifs d'inspection ou de contrôle*
- Madagascar, HCC, 3 sept. 1998, *Décision n°15-HCC/D3 (DINA)*
- Madagascar, HCC, *Décision n°28-HCC/D3 Concernant la loi n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption*, 5 août 2016
- Madagascar, HCC, 22 juillet 1985, *Décision n°85-102 HCC/D*
- Madagascar, Cour suprême, Chambre de cassation civile, 26 mai 1970, *Ramizana*, arrêt n° 31
- France, Conseil Constitutionnel, 21 avril 2005, 2005-512 DC, *Décision relative à la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*

#### Site internet :

- <https://www.transparency.org/>
- <http://www.traceinternational.org/>
- <https://www.unodc.org/unodc/fr/about-unodc/index.html>
- <http://www.ohchr.org/FR/>
- <http://www.csi.gov.mg/>
- <http://www.egmontgroup.org/>
- <http://la-constitution-en-afrique.org/>
- <http://latribune.cyber-diego.com/la-ville/867-les-fokontany-de-la-commune-urbaine-de-diego-suarez.html>
- <http://www.enterprisesurveys.org/data/exploreeconomies/2013/madagascar>
- [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XVIII-14&chapter=18&clang= fr](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-14&chapter=18&clang= fr)
- <https://mg.ambafrance.org/Les-chiffres-de-l-aide-publique-au>

#### Autres :

- **Marc A.**, « DG du BIANCO : Pot de vin de 200 millions de Fmg pour entrer à l'ENMG », Matv.mg, Consulté le 06 nov. 2015
- **Jao ANDRIAFANJAVA**, « Qu'est-ce que la corruption ? Coût et conséquence politique, économique et social », *tanjona.org*, 1 fév. 2016
- **Bureau Indépendant Anti-Corruption**, *Un instrument spécialement dévolu à la lutte contre la corruption*
- **Stéphane BOLLE**, « L'exception d'inconstitutionnalité : dilatoire et/ou impropre? », *La constitution en Afrique*, 28 oct. 2008
- **Stéphane BOLLE**, « La Constitution Ravalomanana », *La Constitution en Afrique*, Blog, 9 oct. 2007
- *Discours du Bâtonnier Hubert Raharison lors des premières assises nationales du barreau de Madagascar sur la crédibilité de la justice par les avocats pour un État de droit efficient*, Antananarivo, 27 – 29 août 2014
- **Lova EMMANUEL**, « ROBERT YAMATE : L'instabilité politique est la principale cause de la corruption », *la-depeche.info*, 19 mai 2016

- **Jean GADREY**, « Des biens publics aux biens communs », *alternatives-economiques.fr/blogs*, 24 avril 2012
- **Bertrand LEMENNICIER**, « Faut-il encourager la corruption des hommes politiques ? - La réponse est positive si nous définissons correctement le concept de corruption », *contrepoints.org*, 30 mai 2014
- **Jean-Yves NAUDET**, « Réduire l'État pour réduire la corruption », *Contrepoints.org*, 21 déc. 2011
- **Kweku OPOKU AGYEMANG**, « Les hausses de salaire des fonctionnaires peuvent aggraver la corruption », *blogs.worldbank.org*, 23 juin 2015
- **Davis R.**, « Nouveau DG du BIANCO : Tolérance zéro contre la corruption », *Midi Madasiraka.mg*, 24 juin 2014
- **Général Faly RABETRANO**, « la suite des enquêtes pour corruption pose problème », *lexpressmada.com*, 16 mai 2014
- **Patrick RAMA**, « Madagascar : démocratie, organisation légale de la corruption ? », *monde-libertaire.net*, 24 mai 2012
- **Anthony RAMAROLAHINGONIRAINY**, « Auscultation sommaire d'un grand corps malade - Faiblesses techniques et conceptuelles de la magistrature malgache », *Madagascar-tribune.com*, 25 fév. 2015
- **Michel SABIR, Michael RATOVONASY**, « Le peuple malgache : Martyr du dysfonctionnement de la justice de son pays », *sik.no*, 9 janv. 2013
- **SEFAFI**, « Les Élections de 2015, un test pour l'État de droit », *sefafi.mg*, 10 janv. 2015
- **SEFAFI**, « Services publics et privatisation », *sefafi.mg*, 19 août 2005.
- **Olivier SICARD**, « Le théorème d'Arrow : la dictature éclairée serait-elle plus démocratique que la démocratie ? », IREM de la Réunion, 2014
- **Pierre THOME**, « Biens communs et économie sociale et solidaire. L'exploration des possibles », *blog.lemonde.fr*, 27 février 2014
- **T.N**, « Financement des partis politiques : les textes encore flous », *newsmada.com*, 11 août 2016
- **TRANSPARENCY INTERNATIONAL**, « *Corruption Perceptions Index 2014* »
- « Code de la communication : Avant-dire droit de la HCC ? », *midi-madasiraka.mg*, 10 août 2016
- « Ravalomanana : Je gère mon pays comme je gère une entreprise », *lexpress.mu*, 14 mars 2007
- « Élections communales : Contestations généralisées », *midi-madagasikara.mg*, 3 août 2015
- « Malaise dans la démocratie : Le spectre du totalitarisme », *Revue du MAUSS 2005/1*, n°25, 2005
- Larousse, « Définition du leadership »



## ANNEXE 1

---

- **Indice de Perception de la Corruption (IPC) de Madagascar depuis 2002, selon Transparency International :**

Année	Score IPC	rang
2002	1.7 / 10	96 <sup>ème</sup> / 120
2003	2.6 / 10	88 <sup>ème</sup> / 133
2004	3.1 / 10	82 <sup>ème</sup> / 146
2005	2.8 / 10	97 <sup>ème</sup> / 159
2006	3.1 / 10	84 <sup>ème</sup> / 163
2007	3.2 / 10	94 <sup>ème</sup> / 179
2008	3.4 / 10	85 <sup>ème</sup> / 180
2009	3.0 / 10	99 <sup>ème</sup> / 180
2010	2.6 / 10	123 <sup>ème</sup> / 178
2011	3.0 / 10	100 <sup>ème</sup> / 183
2012	32 / 100	118 <sup>ème</sup> / 175
2013	28 / 100	127 <sup>ème</sup> / 180
2014	28 / 100	133 <sup>ème</sup> / 174
2015	28 / 100	123 <sup>ème</sup> / 168
2016	26/100	145 <sup>ème</sup> /176

## ANNEXE 2

- **État récapitulatif des déclarations de patrimoine reçues par catégorie de personnes assujetties :**

Catégorie de personnes assujetties	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	TOTAL cumulé 2016
<b>Catégorie I:</b>	<b>27</b>	<b>32</b>	<b>32</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>32</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>11</b>	<b>18</b>	<b>3</b>	<b>22</b>		<b>207</b>
• Président de la République	1	1												2
• Premier Ministre	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1	1	1		9
• Membres du Gouvernement	25	30	31	7	8	31	9	5	10	17	2	21		196
<b>Catégorie II:</b>	<b>164</b>	<b>77</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>62</b>	<b>83</b>	<b>7</b>	<b>155</b>		<b>570</b>
• Sénateurs	53	0	0	1	0	5	2	6	28	19	4	68		186
• Députés	111	77	4	0	0	0	0	4	34	64	3	87		384
<b>Catégorie III: Membres de la Haute Cour Constitutionnelle</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>20</b>	<b>0</b>	<b>11</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>13</b>	<b>12</b>	<b>1</b>	<b>9</b>		<b>85</b>
<b>Catégorie IV:</b>	<b>231</b>	<b>145</b>	<b>153</b>	<b>155</b>	<b>121</b>	<b>303</b>	<b>176</b>	<b>344</b>	<b>352</b>	<b>450</b>	<b>225</b>	<b>650</b>		<b>3305</b>
• Chefs de Régions	6	11	9	3	1	4	3	4	7	10	1	21		80
• Maires	225	134	144	152	120	299	173	340	345	440	224	629		3225
<b>Catégorie V: Magistrats de l'ordre judiciaire, administratif et financier</b>	<b>76</b>	<b>117</b>	<b>569</b>	<b>192</b>	<b>97</b>	<b>208</b>	<b>183</b>	<b>281</b>	<b>483</b>	<b>495</b>	<b>81</b>	<b>510</b>		<b>3292</b>
<b>Catégorie VI : Fonctionnaires occupant des postes de niveau égal ou supérieur à celui de directeur de ministère :</b>	<b>304</b>	<b>659</b>	<b>687</b>	<b>170</b>	<b>106</b>	<b>249</b>	<b>223</b>	<b>239</b>	<b>360</b>	<b>532</b>	<b>245</b>	<b>950</b>		<b>4724</b>
• Secrétaires Généraux	16													16
• Directeurs Généraux	36													36
• Directeurs du Cabinet	5													5
• Directeurs	247													247
<b>Catégorie VII : Inspecteurs des</b>	<b>266</b>	<b>347</b>	<b>273</b>	<b>174</b>	<b>156</b>	<b>177</b>	<b>180</b>	<b>132</b>	<b>346</b>	<b>312</b>	<b>320</b>	<b>508</b>		<b>3191</b>
• Domaines	8													8
• Douanes	41													41
• Impôts	134													134
• Trésor	83													83
<b>Catégorie VIII : Chefs de Formation Militaire</b>	<b>59</b>	<b>75</b>	<b>99</b>	<b>106</b>	<b>16</b>	<b>37</b>	<b>14</b>	<b>49</b>	<b>133</b>	<b>98</b>	<b>17</b>	<b>363</b>		<b>1066</b>
• Armée Malagasy	3													3
• Gendarmerie Nationale	56													56
<b>Catégorie IX : Inspecteurs de l':</b>	<b>24</b>	<b>36</b>	<b>24</b>	<b>18</b>	<b>21</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>18</b>	<b>65</b>	<b>56</b>	<b>42</b>	<b>82</b>		<b>426</b>
• Inspection Générale de l'Etat (IGE)	24													24
• Inspection Générale de l'Armée(IGAM)	0													0
• Inspection Générale de la Gendarmerie Nationale (IGGN)	0													0
<b>Catégorie X : Toute personne exerçant les fonctions d'officier de police économique ou judiciaire (OPJ)</b>	<b>3256</b>	<b>3678</b>	<b>3714</b>	<b>4215</b>	<b>390</b>	<b>735</b>	<b>272</b>	<b>538</b>	<b>1233</b>	<b>1294</b>	<b>176</b>	<b>2564</b>		<b>22065</b>
• Eaux et forêts, environnement et commerce	21													21
• Gendarmerie Nationale	2597													2597
• Police Nationale	638													638
<b>Total</b>	<b>4416</b>	<b>5175</b>	<b>5556</b>	<b>5058</b>	<b>916</b>	<b>1777</b>	<b>1079</b>	<b>1616</b>	<b>3058</b>	<b>3350</b>	<b>1117</b>	<b>5813</b>	<b>0</b>	<b>38931</b>
<b>Autres (*)</b>	<b>203</b>	<b>219</b>	<b>222</b>	<b>214</b>	<b>203</b>	<b>240</b>	<b>308</b>	<b>256</b>	<b>214</b>	<b>330</b>	<b>662</b>	<b>1013</b>	<b>0</b>	<b>4084</b>
<b>TOTAL</b>	<b>4619</b>	<b>5394</b>	<b>5778</b>	<b>5272</b>	<b>1119</b>	<b>2017</b>	<b>1387</b>	<b>1872</b>	<b>3272</b>	<b>3680</b>	<b>1779</b>	<b>6826</b>	<b>0</b>	<b>43015</b>

\* Schéma issu du rapport annuel 2016 du Bureau Indépendant Anti-Corruption.

### ANNEXE 3

- Réception des doléances par le BIANCO depuis le mois de septembre 2004 jusqu'au 31 décembre 2016 :

NATURE	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	TOTAL cumulé 2016
	NOMBRE													
Nombre total des doléances reçues	2673	2995	3368	4006	4108	5126	4945	5858	9718	7480	7114	7492	813	65696
* Doléances anonymes	628	594	669	852	840	985	978	1209	2010	1633	1430	1086	44	12958
* Doléances individualisées	2045	2401	2699	3154	3268	4141	3967	4649	7708	5847	5684	6406	769	52738
Nombre des doléances investigables reçues	1018	989	1043	1089	1064	1046	1089	1225	1627	1213	1161	511	66	13141
* Doléances investigables anonymes	306	296	319	334	308	285	336	368	600					
* Doléances investigables individualisées	712	693	724	755	756	761	753	857	1027					
Nombre des doléances non investigables reçues	1655	2006	2325	2917	3044	4080	3856	4633	8091	6267	5953	6981	747	52555
* Doléances non investigables anonymes	322	295	357	471	527	702	645	840	1411					
* Doléances non investigables individualisées	1333	1711	1968	2446	2517	3378	3211	3793	6680					

- Répartition par secteur des cas de corruption dénoncés au cours de l'année 2016 :

SECTEURS CONCERNES	TNR	FNR	TMN	MJG	TOL	ANT	TOTAL 2016
Justice :	14	9	12	8	5	4	52
Collectivités décentralisées :	16	49	18	47	25	39	194
Foncier : Domaine - Topo :	22	10	7	6	6	39	90
Police :	3	8	4	1	4	12	32
Gendarmerie :	22	32	7	26	23	37	147
Armée :	1	1	0	1	7	0	10
Education :	29	17	5	22	22	15	110
Santé :	6	4	1	6	2	1	20
Impôts :	5	3	0	4	1	0	13
Trésors	0	0	0	0	1	0	1
Douanes :	15	1	3	0	3	1	23
Economie, Finances et budget, Trésor:	5	2	1	1	1	1	11
Energie et Mines :	5	1	1	1	3	10	21
Institutions de l'Etat et ministères :	19	0	2	0	3	1	25
Poste - Télécommunication et communication:	9	1	0	1	1	0	12
Intérieur, Administration Territoriale :	1	9	3	7	9	10	39
Environnement, Eaux et Forêts :	3	6	6	33	3	10	61
Travaux Publics, Météo :	2	2	0	0	2	0	6
Agriculture, Elevage et Pêche	4	0	1	2	1	2	10
Fonction publique et Travail :	3	0	1	1	1	0	6
Culture et Tourisme :	1	0	1	0	2	0	4
Décentralisation et Aménagement du Territoire:	0	0	0	0	0	0	0
Jeunesse et Sport :	4	0	0	0	0	0	4
Population, Protection sociale, Loisirs :	0	0	0	1	1	1	3
Relation internationale (Affaire Etrangère) :	0	0	0	0	0	0	0
Commerce :	1	0	3	0	0	0	4
Secteur privé :	2	2	4	4	1	5	18
Profession libérale, association et ONG :	0	0	0	0	0	6	6
Représentation diplomatique et organisation internationale :	0	0	0	0	0	0	0
Autres :	52	13	0	1	9	21	96
<b>TOTAL</b>	<b>244</b>	<b>170</b>	<b>80</b>	<b>173</b>	<b>136</b>	<b>215</b>	<b>1018</b>

\* Schémas issus du rapport annuel 2016 du Bureau Indépendant Anti-Corruption.





## INDEX THÉMATIQUE

---

Les chiffres référencés renvoient aux numéros de pages.

### A

- **Assemblée nationale** : 20, 109-110, 317, 336-338, 340-341, 344-335, 348, 356-358.

### B

- **Bailleurs de fonds** : 69, 82-83, 87, 91, 94, 146, 158, 164, 173, 205, 258, 261, 272, 303, 321, 328-329, 352, 383, 398, 403, 407-409, 416, 453-454.
- **Bonne gouvernance** : 30, 35, 82-92, 116, 119, 232, 258, 266, 398-399, 407-413, 429-430, 433, 434, 454-455.
- **Bureau Indépendant Anti-Corruption** : 29, 96, 107-111, 116, 125-130, 148-167, 174, 180, 184, 194, 204-207, 224-250, 254, 266, 269, 275-276, 279, 284, 361.

### C

- **Chaîne Pénale Anti-Corruption** : 147, 170, 174-178.
- **Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité** : 93, 96, 116-121, 130, 157, 179, 181, 224, 226, 229-236, 240-247.
- **Conditionnalité** : 69, 82-91, 254, 325, 340, 398, 403, 432-433, 454, 457.
- **Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption** : 29, 92-94, 116, 118, 129-130, 133, 147, 192, 214, 224, 230-232, 240-241, 250.
- **Constitution** : 20, 22, 32, 109-111, 114, 117, 134, 184-189, 199, 212, 226, 233, 245, 253, 273, 280, 294, 303-318, 331-359, 418, 428, 430-431, 447, 455.

- **Contrôle de constitutionnalité** : 310-315, 358.

### - Conventions internationales :

- . **Convention de l'Union africaine sur la lutte contre la corruption** : 36, 47-54, 56-64, 68, 70, 74, 80-81, 253-244, 362, 365, 373.
- . **Convention des Nations Unies contre la corruption** : 16, 38, 48-67, 69-81, 94-96, 124, 131, 169, 204, 248-256, 365-370, 373-374, 376-379, 383-387.

- **Coutume** : 288-302, 332, 351, 363, 371-375, 380, 389-391, 394, 410-412, 425, 436, 444-447, 457.

### D

- **Démocratie** : 13, 31, 137-144, 199, 268, 274, 281, 254, 281, 285-287, 292, 304-308, 314-315, 319, 331, 335, 341, 348, 359, 409, 456-457.
- . **Démocratisation** : 34, 113, 257, 304, 316, 330-331, 348.
- . **Transition démocratique** : 67, 185, 202, 257, 302, 319, 331, 333, 335, 348-350, 359, 414-417, 419-420, 424, 455.
- **Dina** : 211-212, 289, 299-301, 444-448.
- **Droit** :
  - . **Droit international** : 36-49, 56, 62, 68, 75-77, 82-86, 89-90, 250, 252-254, 297, 362-366, 372, 375-388, 395, 412, 425, 432-433, 444.
  - . **Droit pénal** : 50-51, 53, 71, 364-372, 379, 395, 434.

### E

- **Égalité souveraine** : 77, 252.
- **Équivalence fonctionnelle** : 69-73, 254.

- **État :**
  - . **État de droit :** 13, 31, 33, 35, 47, 59, 83, 93, 103, 111, 113, 116, 118, 120, 141-142, 165, 167, 174, 180-195, 199, 201, 210-213, 220-224, 235, 250, 257-260, 296, 302-319, 373, 416-417, 456-457.
  - . **État néopatrimonial :** 113, 264, 274, 281, 320-321, 330, 349, 392, 437, 451, 456-457.
  - . **Réforme de l'État :** 34, 235-236, 258, 261, 263-264, 303, 319-330, 442.
- **Pôles Anti-Corruption :** 147, 177-179, 207, 211, 226-228, 236, 243.
- **Politique publique :** 30, 33, 92, 106, 121, 132, 190, 215, 217, 222, 421.
- **Président de la République :** 31, 93, 96-98, 108-110, 118-119, 133-134, 156-157, 185, 188, 200, 226, 230-233, 243, 246, 248, 253, 280, 307-308, 313, 317-318, 334, 336-345, 349, 355-359.

## F

- **Fokontany :** 211, 351, 443, 447-448, 452.

## H

- **Haute Cour Constitutionnelle :** 30, 47, 95, 108-110, 133-134, 188, 253, 273, 300-303, 308-319, 335, 341, 344, 355, 434, 446.

## I

- **Intérêt général :** 113-114, 134, 182-183, 186, 238, 325, 328, 362, 379, 386, 392, 428, 435, 439-449, 457.
- **Institution judiciaire :** 33, 78, 103-104, 112, 126, 146, 166, 175-176, 180-199, 202, 204-213, 224-227, 234, 232-240, 261, 266, 269, 307, 312, 322, 325, 437, 456.

## M

- **Marché public :** 15, 17, 52, 61, 115, 129, 245, 286, 323, 325, 386, 452.
- **Mondialisation / globalisation :** 16, 27, 36, 249, 257, 361, 365-372, 388-390, 393-411, 454, 457.

## P

- **Parlement / Parlementarisme / Parlementaire :** 21-22, 110-116, 134, 136, 156, 199, 209, 231, 301, 307, 314-315, 336, 338-345, 358, 373, 388, 447.

## R

- **Recouvrement d'avoirs :** 78, 93, 107, 111, 364, 367, 378, 385, 387.
- **République :**
  - . **Troisième République :** 117, 314, 320-321, 329, 331, 336-339, 342-343, 346, 350, 355-358.
  - . **Quatrième République :** 20, 30, 184, 187, 199, 312-315, 320, 335, 339-345, 349, 351.

## S

- **Samifin :** 147, 163, 167-174, 179, 225-233, 236, 239-240, 243, 246-248, 275, 286.
- **Sécurité / Insécurité juridique :** 41, 111, 135, 182, 221, 298, 316, 333, 347, 352-343, 359, 368-369, 371, 382, 386, 394-395, 411, 456.
- **Sénat :** 21-22, 108, 188, 314, 317-318, 336, 339-340, 344-345, 358.
- **Service public :** 15, 17, 20, 23, 50-51, 85, 100, 103, 115, 117, 122, 186, 188-196, 201, 203, 205-206, 208-209, 263-267, 276, 322-328, 362, 384, 391, 402, 430, 436-443, 449.
- **Souveraineté :** 26, 57, 63, 65, 70, 75-76, 81-82, 85-91, 138, 140, 172, 249, 251-255, 277, 331, 370-372, 387-388, 396, 400, 430-435, 441, 457.
- **Stratégie nationale de lutte contre la corruption :** 92-94, 98, 104, 106, 112, 115, 118, 121, 123-133, 137, 146-152, 155, 159, 166-167, 173-174, 177, 183-184, 187, 214, 220-225, 230, 232-233, 236, 238-250, 266, 275, 278-279, 284, 361, 400, 405, 434, 436, 445, 449, 454, 457.
- **Système national d'intégrité :** 92-95, 106, 112-119, 125, 129-130, 146, 181, 231, 235, 241-242.

## **T**

- **Théories fonctionnalistes** : 407, 414, 418-419, 422-423, 429, 435, 445-446.
- **Transparence** : 28, 30, 59-61, 79, 102, 106-107, 113, 115-116, 119-120, 158-159, 170, 204, 218, 267, 285-276, 332, 417.
- **Transparency international** : 14-16, 35-38, 95, 100, 113, 116, 123, 130, 168, 192, 252, 331, 361, 393, 398, 415, 417, 453.

## **U**

- **Universalisme** : 257, 396, 405-412, 418, 454.

\*\*\*\*\*



## TABLE DES MATIÈRES

---

-	REMERCIEMENTS.....	p. 5
-	TABLE DES ABREVIATIONS.....	p. 8
-	TRADUCTION DES TERMES MALGACHES.....	p. 9
-	SOMMAIRE.....	p. 11
-	INTRODUCTION.....	p. 13
-	<b><u>PARTIE I :</u></b> Étude des mécanismes de lutte contre la corruption à Madagascar : inspiration internationale et réalisations locales.....	p. 35
-	<b><u>CHAPITRE I :</u></b> Le rôle moteur des mécanismes internationaux de lutte contre la corruption dans la création de la stratégie de lutte contre la corruption malgache.....	p. 37
-	<b><u>Section 1 :</u></b> Le rôle des institutions, organisations et acteurs internationaux dans l'élaboration et la mise en place des politiques publiques de lutte contre la corruption.....	p. 37
-	<b>Paragraphe 1 :</b> Une reconnaissance juridique de la corruption couplée à un cadre conventionnel de lutte contre la corruption.....	p. 38
	<b>A :</b> La problématique de la corruption saisie par le droit international.....	p. 39
	<b>1 :</b> L'existence affirmée d'une norme coutumière relative à la réprobation de la corruption.....	p. 39
	<b>2 :</b> Une prise en compte conventionnelle progressive de la problématique de la corruption.....	p. 44
	<b>B :</b> Les principales dispositions du cadre conventionnel de lutte contre la corruption.....	p. 49
	<b>1 :</b> L'élément central des conventions de lutte contre la corruption : la pénalisation des infractions de corruption.....	p. 50
	<b>2 :</b> Prévention, entraide et mécanismes de suivi dans les conventions de lutte contre la corruption.....	p. 57
-	<b>Paragraphe 2 :</b> Les limites du cadre conventionnel de lutte contre la corruption et son contrôle indirect par le concept de conditionnalité de l'aide au développement.....	p. 69
	<b>A :</b> L'application des traités : principe d'équivalence fonctionnelle et limites structurelles.....	p. 69
	<b>1 :</b> Un cadre conventionnel peu contraignant : le principe de l'équivalence fonctionnelle.....	p. 70
	<b>2 :</b> Les limites structurelles du cadre conventionnel de lutte contre la corruption.....	p. 73

<b>B</b> : La question de la conditionnalité comme affirmation de la prise en compte croissante de la corruption.....	p. 82
<b>1</b> : La problématique de la corruption et les bailleurs de fonds : le cas de la conditionnalité de l'aide au développement de la Banque mondiale.....	p. 82
<b>2</b> : Une critique de la conditionnalité entre ingérence et néo-colonisation.....	p. 87
- <b><u>Section 2</u></b> :	
Une transposition fidèle des traités et son échec pratique : La Stratégie nationale de lutte contre la corruption.....	p. 92
- <b>Paragraphe 1</b> : Une stratégie de lutte contre la corruption articulée autour d'une loi-cadre couplée à un Système national d'intégrité.....	p. 92
<b>A</b> : La loi n° 2004 – 030 puis celle n° 2016 - 020 comme bases législatives du système anticorruption à Madagascar.....	p. 93
<b>1</b> : Madagascar comme bon élève : une application assez fidèle des recommandations et des conventions internationales.....	p. 94
<b>2</b> : Une nouveauté dans le corpus juridique malgache : la modification du Code pénal.....	p. 97
<b>B</b> : Une lutte contre la corruption novatrice : le Système national d'intégrité et la déclaration de patrimoine.....	p. 106
<b>1</b> : Un outil novateur et moderne peu utilisé : la déclaration de patrimoine.....	p. 106
<b>2</b> : Le Système national d'intégrité.....	p. 112
- <b>Paragraphe 2</b> : Le relatif échec de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption et ses facteurs explicatifs.....	p. 121
<b>A</b> : Une comparaison peu flatteuse entre moyens mis en œuvre et résultats obtenus.....	p. 121
<b>1</b> : Des résultats décevants comme symbole de l'échec des politiques de lutte contre la corruption.....	p. 122
<b>2</b> : Une sectorisation de la lutte : la priorisation des efforts comme renoncement.....	p. 128
<b>B</b> : Des facteurs contextuels explicatifs de l'échec de la politique de lutte contre la corruption à Madagascar.....	p. 132
<b>1</b> : Une corrélation entre crises politiques et développement de la corruption.....	p. 132
<b>2</b> : La démocratie génératrice de corruption : analyse d'un discours dangereux.....	p. 137
- <b><u>CHAPITRE II</u></b> :	
La politique nationale de lutte contre la corruption encadrée par l'État et les institutions.....	p. 145
- <b><u>Section 1</u></b> :	
La Stratégie nationale de lutte contre la corruption et son volet institutionnel.....	p. 147

-	<b>Paragraphe 1</b> : Missions et objectifs des institutions spécialisées dans la lutte contre la corruption à Madagascar.....	p. 147
	<b>A</b> : L'institution centrale et emblématique de la lutte : le Bureau Indépendant Anti-Corruption....	p. 148
	<b>1</b> : Mission et organisation du Bureau Indépendant Anti-Corruption : une organisation administrative sectorisée.....	p. 148
	<b>1.1</b> : L'organisation administrative et fonctionnelle du Bureau Indépendant Anti-Corruption.....	p. 149
	<b>1.2</b> : Une importance des missions découlant de la division technique des activités du Bureau Indépendant Anti-Corruption : le diptyque éducation et répression.....	p. 152
	<b>2</b> : Les principes régissant le Bureau Indépendant Anti-Corruption et leurs limites inhérentes à son fonctionnement.....	p. 155
	<b>2.1</b> : Des principes directeurs difficilement compatibles et parfois sujets à critique.....	p. 155
	<b>2.2</b> : Les limites d'une institution : difficultés de fonctionnement et pratiques contestables.....	p. 159
	<b>B</b> : La Stratégie nationale de lutte contre la corruption réalisée par des institutions de contrôle et de sanction.....	p. 166
	<b>1</b> : Un contrôle spécifique nécessitant une institution spécialisée : le rôle du service de renseignement financier dans la lutte contre la corruption.....	p. 167
	<b>2</b> : Chaîne Pénale Anti-Corruption et Pôle Anti-corruption.....	p. 174
-	<b>Paragraphe 2</b> : Le rôle premier de l'institution judiciaire dans la lutte contre la corruption et ses défaillances.....	p. 180
	<b>A</b> : L'institution judiciaire ou la faillite des systèmes anticorruption.....	p. 180
	<b>1</b> : Le rôle de la justice dans l'effectivité de la lutte contre la corruption.....	p. 181
	<b>2</b> : Les défaillances de l'institution judiciaire : analyse du mythe de la corruption de la justice.....	p. 191
	<b>B</b> : L'institution judiciaire à Madagascar : un état des lieux préoccupant.....	p. 194
	<b>1</b> : Une justice dysfonctionnelle : entre faiblesses institutionnelles et pratiques corruptives.....	p. 195
	<b>1.1</b> : Les registres de la corruption de la justice à Madagascar : petit panel exhaustif des pratiques et représentations de la corruption.....	p. 195
	<b>1.2</b> : Causes et raisons des dysfonctionnements de la justice.....	p. 201
	<b>2</b> : Échec et conséquences des manquements de l'institution judiciaire : entre justice de classe et recours à des voies parallèles.....	p. 208
-	<b>Section 2</b> :	
	Concurrence et collaboration interinstitutionnelles en matière de lutte contre la corruption.....	p. 213
-	<b>Paragraphe 1</b> : Une collaboration en matière de lutte contre la corruption dans la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption.....	p. 214
	<b>A</b> : La nécessaire collaboration des institutions : approche théorique.....	p. 215
	<b>1</b> : Raisons théoriques et pratiques expliquant un rapprochement institutionnel.....	p. 216
	<b>2</b> : Mécanismes de collaboration interinstitutionnelle et conséquences : des défis à relever.....	p. 220



<b>B</b> : Des liens d'interdépendance créant une collaboration inéluctable : approche pratique.....	p. 223
<b>1</b> : Des institutions opérationnelles interdépendantes.....	p. 224
<b>2</b> : L'influence des organes de conseil dans la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption.....	p. 230
- <b>Paragraphe 2</b> : Une collaboration institutionnelle conflictuelle et la question des acteurs internationaux.....	p. 235
<b>A</b> : L'existence de compétences partagées et le cas spécifique de la présidence de la République...	p. 236
<b>1</b> : Concurrence des institutions : compétences partagées et politiques contraires.....	p. 237
<b>2</b> : Concurrence et présidence de la République.....	p. 245
<b>B</b> : Une collaboration et une concurrence extérieure : les cas des Organisations Internationales et Non Gouvernementales.....	p. 248
<b>1</b> : Des politiques internationales convergentes : vers une collaboration nécessaire.....	p. 249
<b>2</b> : Une nécessité parfois conflictuelle : la question de la souveraineté.....	p. 251
- <b><u>PARTIE II :</u></b> La lutte contre la corruption à Madagascar : une corruption endémique et le difficile effort réformateur.....	p. 257
- <b><u>CHAPITRE I :</u></b> Réforme de l'État et gouvernance : la problématique corruptive.....	p. 259
- <b><u>Section 1:</u></b> La réforme anticorruptive de l'État à Madagascar stoppée par la corruption ordinaire et la prégnance de la coutume.....	p. 261
- <b>Paragraphe 1</b> : L'existence d'une corruption ordinaire et son influence sur la réforme de l'État et du droit.....	p. 261
<b>A</b> : La corruption ordinaire comme héritage du sous-développement.....	p. 262
<b>1</b> : Pauvreté, salaire, privatisation et informalisation des services publics.....	p. 262
<b>2</b> : L'évolution de la lutte : vers une sanction de la non prévention de la corruption dans les secteurs publics et privés.....	p. 274
<b>B</b> : Élection et corruption : aménagement et respect du principe démocratique.....	p. 279
- <b>Paragraphe 2</b> : Droit coutumier et lutte contre la corruption.....	p. 288
<b>A</b> : Le conflit entre coutumes et règles écrites : postmodernité et culture traditionnelle.....	p. 289
<b>B</b> : La formule malgache : coexistence et codification de la coutume.....	p. 295

-	<b><u>Section 2 :</u></b> État de droit et transformation de l'État : la corruption comme frein à la transition démocratique.....	p. 302
-	<b>Paragraphe 1 :</b> État de droit et corruption : une problématique centrale au cœur des réformes de l'État.....	p. 303
	<b>A :</b> Impact et conséquences de la corruption à Madagascar sur la mise en pratique de la théorie de l'État de droit.....	p. 303
	<b>1 :</b> Une opposition fondamentale entre le fonctionnement de l'État de droit et les pratiques corruptrices : les caractéristiques de l'État de droit au défi de la corruption.....	p. 304
	<b>2 :</b> La Haute Cour Constitutionnelle : un garant de l'État de droit appuyé par une base textuelle ambitieuse.....	p. 310
	<b>B :</b> La difficile mise en place de la réforme de l'État à Madagascar saisie par le droit de l'anticorruption.....	p. 319
	<b>1 :</b> La réforme de l'État à Madagascar et la lutte corruption sous la IIIème République et la IVème République.....	p. 320
	<b>2 :</b> L'impact de la réforme de l'État et de son administration publique sur la lutte contre la corruption.....	p. 325
-	<b>Paragraphe 2 :</b> Les transitions démocratique et constitutionnelle malgaches au défi des mécanismes corruptifs.....	p. 330
	<b>A :</b> La réforme constitutionnelle permanente : Madagascar et l'instabilité des règles constitutionnelles.....	p. 331
	<b>1 :</b> L'existence d'une instabilité constitutionnelle prouvée par l'analyse des multiples révisions constitutionnelles malgaches.....	p. 332
	<b>2 :</b> Les facteurs systémiques d'instabilité constitutionnelle ou les difficultés du constitutionnalisme malgache.....	p. 342
	<b>B :</b> Les conséquences de l'instabilité constitutionnelle et l'impact du mimétisme constitutionnel..	p. 346
	<b>1 :</b> La corruption comme symptôme de l'instabilité constitutionnelle.....	p. 347
	<b>2 :</b> Des liens entre mimétisme des règles constitutionnelles et instabilité.....	p. 353
-	<b>Chapitre II :</b> L'échec de la globalisation de la lutte contre la corruption ou le nécessaire dépassement du cadre de la lutte.....	p. 361
-	<b><u>Section 1 :</u></b> L'uniformisation de la lutte ou l'impact d'une globalisation des politiques de lutte contre la corruption.....	p. 362
-	<b>Paragraphe 1 :</b> Une internationalisation de la réponse pénale et une reconnaissance juridique possible d'une responsabilité.....	p. 363

<b>A :</b> Une globalisation des politiques pénales de lutte contre la corruption associée à une reconnaissance d'un droit pénal international de la corruption.....	p. 364
<b>1 :</b> Avantages et désagréments d'une volonté globalisatrice.....	p. 364
<b>2 :</b> Vers une reconnaissance d'un droit pénal international de la corruption.....	p. 370
<b>B :</b> La problématique de la responsabilité des sujets du droit international en matière de lutte contre la corruption au défi du droit international.....	p. 375
<b>1 :</b> Arguments juridiques en faveur d'une responsabilité internationale pour corruption.....	p. 376
<b>2 :</b> Conséquences et portée de la responsabilité pour corruption.....	p. 380
- <b>Paragraphe 2 :</b> Les conséquences de l'uniformisation de la lutte contre la corruption à Madagascar : entre difficultés structurelles et mondialisation.....	p. 388
<b>A :</b> Le cas spécifique de Madagascar face à la globalisation des politiques publiques de lutte contre la corruption.....	p. 389
<b>1 :</b> Une internationalisation globalisante mais différenciée.....	p. 389
<b>2 :</b> Conséquences de la globalisation des politiques pénales anticorruption sur les pays en voie de développement.....	p. 393
<b>B :</b> La globalisation de la lutte contre la corruption et la police morale de l'anticorruption : les effets pervers de la lutte contre la corruption.....	p. 396
<b>1 :</b> Une criminalisation de l'État africain véhiculée par l'universalisme de l'anticorruption.....	p. 396
<b>2 :</b> Les dérives du discours mondial sur la lutte contre la corruption comme avatar moderne de la colonisation.....	p. 401
- <b>Section 2 :</b> De la nécessité d'une refondation théorique de la lutte contre la corruption.....	p. 405
- <b>Paragraphe 1 :</b> Des conceptions fallacieuses de la corruption : la vacuité des politiques contemporaines de lutte contre la corruption.....	p. 405
<b>A :</b> Les mythes de l'universalisme et des stratégies de désengagement étatique en matière de lutte contre la corruption.....	p. 406
<b>1 :</b> Le mythe de l'universalisme en matière de lutte contre la corruption.....	p. 406
<b>2 :</b> La corruption comme adversaire de l'État ou l'erreur des politiques internationales puis nationales de désengagement étatique.....	p. 413
<b>B :</b> Entre acceptation et fatalisme : les supposés bienfaits d'une corruption essentialisée sur le développement.....	p. 418
<b>1 :</b> La fausse conception de la corruption bénéfique au développement.....	p. 419
<b>2 :</b> La conception essentialiste de la corruption ou la négation contre-productive des structures.....	p. 424

- <b>Paragraphe 2</b> : Vers une théorisation alternative de la lutte contre la corruption : Madagascar comme laboratoire juridique crédible.....	p. 429
<b>A</b> : Un contre-pied à la « bonne gouvernance » : le retour de l'État et de la chose publique comme acteurs principaux de la lutte contre la corruption à Madagascar.....	p. 429
<b>1</b> : L'importance de la primauté du droit et de la souveraineté dans la lutte contre la corruption.....	p. 430
<b>2</b> : La prise en compte de la dynamique collective de la corruption : vers un retour de la théorie juridique du service public en faveur de l'anticorruption.....	p. 435
<b>B</b> : La nécessaire prise en compte des spécificités malgaches dans la conception de l'anticorruption.....	p. 442
<b>1</b> : Intérêt général, pratiques ancestrales et fokontany comme bases de l'anticorruption.....	p. 443
<b>2</b> : Plaidoyer en faveur d'une reconnaissance juridique du concept de biens communs.....	p. 448
- CONCLUSION.....	p. 453
- BIBLIOGRAPHIE.....	p. 459
- ANNEXES.....	p. 477
- INDEX.....	p. 481
- TABLE DES MATIÈRES.....	p. 485

\*\*\*\*\*

