



**Conférence des États parties à
la Convention des Nations Unies
contre la corruption**

Distr. générale
5 juin 2015
Français
Original: anglais

Groupe d'examen de l'application

Reprise de la sixième session

Saint-Petersbourg (Fédération de Russie), 3 et 4 novembre 2015

Point 2 de l'ordre du jour provisoire*

**Examen de l'application de la Convention
des Nations Unies contre la corruption**

Résumé analytique

Note du Secrétariat

Additif

Table des matières

	<i>Page</i>
II. Résumé analytique	2
Madagascar	2

* CAC/COSP/IRG/2015/1.



II. Résumé analytique

Madagascar

1. Introduction: Aperçu du cadre juridique et institutionnel de Madagascar dans le contexte de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption

La République de Madagascar a signé la Convention le 10 décembre 2003 et l'a ratifiée le 22 septembre 2004.

Madagascar a réintégré l'Union africaine en 2014, après avoir été suspendue pendant cinq ans pour cause d'instabilité politique et institutionnelle. Le pays a un régime semi-présidentiel, le Président de la République étant le Chef de l'État et le Premier Ministre le chef de l'exécutif. Le pouvoir législatif est exercé par l'Assemblée nationale et le Sénat.

Madagascar dispose d'un système de droit romano-germanique fondé sur la Constitution, norme suprême du droit. Une fois ratifiées, les Conventions s'inscrivent dans le système juridique et sont placées sous la Constitution, mais au-dessus de la législation. Sous la Cour constitutionnelle, qui en constitue l'organe dominant, le pouvoir judiciaire se décompose en trois branches (juridictions ordinaires, administratives et financières), dirigées respectivement par la Cour de cassation, le Conseil d'État et la Cour des comptes.

En matière de procédure pénale, c'est au procureur qu'il revient de mener les poursuites et de porter les accusations devant les cours et les tribunaux, face auxquels il doit tenir un rôle objectif pendant la procédure. Dans les affaires de corruption, les enquêtes pénales préliminaires sont sous la responsabilité principale du Bureau indépendant anticorruption (BIANCO) et de la police judiciaire.

Les principales institutions de lutte contre la corruption sont le BIANCO et le Comité de sauvegarde de l'intégrité (CSI). Les principales dispositions législatives dans ce domaine figurent dans la loi n° 2004-030 contre la corruption et la loi n° 2004-020 contre le blanchiment d'argent. Une circulaire du Ministère de la justice régleme la politique pénale en matière de lutte anticorruption.

Lors de la visite du pays, Madagascar élaborait un système de statistiques sur la criminalité et tenait des consultations sur l'adoption de sa Stratégie nationale anticorruption.

2. Chapitre III: Incrimination, détection et répression

2.1. Observations sur l'application des articles examinés

Corruption et trafic d'influence (art. 15, 16, 18 et 21)

La corruption active est régleme par l'article 177.1 du Code pénal (CP), et par une disposition relative aux dons figurant à l'article 183 CP, tandis que la corruption passive est régleme par l'article 177 CP. La corruption active d'agents étrangers et de fonctionnaires d'organisations internationales est incriminée par l'article 177.2 CP, mais il n'existe aucune disposition concernant la corruption passive de ces mêmes agents et fonctionnaires.

Madagascar n'inclut pas l'ensemble des agents ou fonctionnaires publics dans une définition unique. Les dispositions relatives à la corruption établissent une définition au sens large englobant l'ensemble des membres du Parlement ainsi que les magistrats et les dirigeants d'entreprises publiques. Néanmoins, une terminologie différente est employée pour d'autres infractions.

Dans la loi, il n'est fait expressément référence ni au fait d'"accorder" un avantage ni aux tiers bénéficiaires.

Le trafic d'influence, passif et actif, constitue une infraction pénale en vertu de l'article 179 CP, dans lequel la question des tiers bénéficiaires n'est pas abordée. L'alinéa 3 de l'article 177.1, qui traite de la corruption active, couvre également les cas de trafic d'influence actif dans lesquels la personne abusant de son influence (l'intermédiaire) est un agent public. L'éventail des sanctions prévues à l'alinéa 3 de l'article 177.1 et à l'article 179 CP est différent.

La corruption dont il est question à l'article 21 de la Convention n'est incriminée que sous sa forme passive par l'article 178 CP. Sont visés les directeurs d'entreprise, les actionnaires et les employés, ainsi que les membres de professions libérales, mais pas les tiers bénéficiaires.

Blanchiment d'argent et recel (art. 23 et 24)

Le blanchiment d'argent, incriminé par les articles 1, 2, 3, et 30 à 35 de la loi n° 2004-020, constitue une infraction autonome.

Madagascar adopte une approche globalisante selon laquelle toutes les infractions entrent dans la catégorie des infractions principales, y compris celles commises à l'étranger à condition qu'elles constituent un délit pénal dans les deux pays et "sauf accord précis contraire". Cette exception pourrait être établie dans le cadre d'un traité, mais aucun accord de ce type n'existe à ce jour. L'auteur de l'acte incriminé peut également être celui de l'infraction principale.

Le recel constitue une infraction pénale en vertu des articles 460 et 461 CP.

Soustraction, abus de fonctions et enrichissement illicite (art. 17, 19, 20 et 22)

La soustraction est régie par l'article 169 CP. L'acte constitue en lui-même une infraction, de sorte qu'il importe peu de savoir à qui il profite.

L'article 19 de la Convention est mis en œuvre par l'article 179.1 CP.

Madagascar a érigé l'enrichissement illicite en infraction pénale dans l'article 183.1 CP, qui vise tous les fonctionnaires publics. Certains fonctionnaires ont l'obligation de déclarer annuellement leur patrimoine (art. 1 et 2 de la loi n° 2004-030 et décret n° 2004-983).

La soustraction de biens dans le secteur public est incriminée par les articles 379, 401, 406 et 408 CP et par l'article 931 de la Loi sur les sociétés commerciales.

Entrave au bon fonctionnement de la justice (art. 25)

L'article 25 a) de la Convention est mis en œuvre par l'article 365 CP. Cette disposition englobe tous les moyens d'entrave à la justice énumérés dans la

Convention, mais évoque uniquement l'utilisation qui en est faite en vue d'induire un faux témoignage, et non celle destinée à empêcher un témoignage ou la présentation d'éléments de preuve.

L'article 25 b) de la Convention est mis en œuvre par l'article 27 de la loi n° 2004-030 relative à l'entrave des efforts d'investigation du Directeur général du BIANCO, auquel il est fait référence pour désigner l'institution dans son ensemble. Cette disposition ne vise cependant pas le fait d'empêcher d'autres membres de l'appareil judiciaire ou des services d'investigation et de répression d'exercer leurs fonctions.

Responsabilité des personnes morales (art. 26)

Madagascar régit la responsabilité pénale des personnes morales dans l'article 32 de la loi n° 2004-020, qui permet l'imposition d'amendes d'un montant cinq fois supérieur à celui prévu pour les personnes physiques. Il n'existe aucun régime général réglementant la responsabilité pénale des personnes morales, mais la confiscation constitue une sanction pénale accessoire qui peut aussi s'appliquer aux biens détenus par une personne morale (art. 16 de la loi n° 2004-030).

La responsabilité administrative est envisagée au deuxième alinéa de l'article 17 de la loi n° 2004-030, qui prévoit l'exclusion obligatoire des entreprises de tout marché public, ainsi qu'aux articles 9 et 54 du Code des marchés publics.

En matière de responsabilité civile, Madagascar considère comme un principe général du droit le fait qu'une personne morale soit responsable de la conduite de ses représentants.

Participation et tentative (art. 27)

Le paragraphe 1 de l'article 27 de la Convention est mis en œuvre par les articles 59 et 60 CP. Les complices d'infractions sont généralement sanctionnés de la même manière que les auteurs. La règle générale concernant la tentative est énoncée dans les articles 2 et 3 CP. La tentative de commettre un "délit" ne constitue une infraction pénale que lorsque la loi le prévoit. Les infractions visées par la Convention constituent des délits, à l'exception du blanchiment d'argent et de la soustraction, et la tentative n'est pas incriminée. En matière d'infraction de corruption, la préparation n'est pas incriminée.

Poursuites judiciaires, jugement et sanctions; coopération avec les services de détection et de répression (art. 30 et 37)

Les sanctions prévues à Madagascar à l'encontre des délits de corruption vont de la simple amende à de longues peines d'emprisonnement. Certaines des sanctions mentionnées dans la loi ne sont plus appliquées: c'est le cas par exemple des travaux forcés, qui sont convertis en peine d'emprisonnement.

Les immunités des membres du Parlement, tout comme les procédures relatives à leur levée, sont réglementées par l'article 73 de la Constitution. Des mesures d'enquête peuvent être prises au cours de la procédure concernant la levée des immunités. Le Président jouit également d'une immunité (art. 131 de la Constitution). Les magistrats bénéficient de privilèges de procédure, prévus aux articles 512 et 513 du Code de procédure pénale.

Les poursuites n'ont pas un caractère obligatoire. Néanmoins, une circulaire du Ministère de la justice en matière de politique pénale sur le blanchiment demande aux procureurs d'appliquer le principe d'opportunité en vue d'améliorer l'efficacité de l'application de la loi. La décision du procureur d'entamer ou non des poursuites peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

Le Code de procédure pénale de Madagascar (CPP) comprend des réglementations sur les peines de substitution à la détention préventive (art. 342 à 350) et sur la libération anticipée ou conditionnelle (art. 574 à 578).

Dans la pratique, les fonctionnaires accusés de corruption peuvent être suspendus et réaffectés sur décision administrative discrétionnaire. La révocation d'un fonctionnaire accusé de corruption mais pas encore condamné est considérée inconstitutionnelle.

Les auteurs d'infractions peuvent, en vertu d'une peine accessoire, être déclarés incapables d'exercer une fonction publique pour une durée d'au moins deux ans (art. 180, 180.1 et 172 CP). Cela inclut l'exercice d'une fonction dans une entreprise dont l'État est totalement ou partiellement propriétaire.

Le système disciplinaire de Madagascar est réglementé par les Statuts de la fonction publique, dont le paragraphe 3 de l'article 43 dispose que les procédures disciplinaires et les procédures pénales sont indépendantes.

Le décret de 2005 sur l'administration du système pénitentiaire contient des dispositions relatives à la réinsertion sociale des délinquants condamnés.

Madagascar a mis en œuvre l'article 37 de la Convention par l'article 180.2 CP et l'article 161 CPP, qui prévoient la possibilité d'un allègement ou d'une exemption de peine pour les personnes qui coopèrent avec les services de détection et de répression.

Protection des témoins et des personnes qui communiquent des informations (art. 32 et 33)

Certaines des mesures pertinentes en matière de protection des témoins et des dénonciateurs figurent aux articles 32 à 35 de la loi n° 2004-030, par exemple concernant la protection de l'identité. Les services de détection et de répression peuvent offrir une protection physique mais ne disposent pas de ressources financières suffisantes pour que cette protection soit fournie à la charge de l'État. Dans la pratique, la protection des témoins est soumise à l'application de règles de preuve. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux experts. Il n'a pas encore été établi de programme de protection des témoins. Les victimes prennent part à la procédure pénale lorsqu'elles demandent réparation, mais généralement pas pour exprimer leurs préoccupations.

Les représailles à l'encontre des dénonciateurs et des témoins sont interdites. Le BIANCO est responsable de la protection de leur identité. Les dénonciateurs ont la possibilité de déposer des plaintes écrites auprès du BIANCO, qui peut alors saisir les autorités compétentes; celles-ci peuvent prendre des mesures telles que la réintégration du plaignant ou le remboursement de ses dépenses et pertes financières (art. 32 à 35 de la loi n° 2004-030).

Gel, saisie et confiscation; secret bancaire (art. 31 et 40)

Dans la législation malgache, la confiscation fondée sur une condamnation constitue une sanction accessoire pour certaines infractions visées par le Code pénal (par exemple à l'article 183.2 CP). L'article 16 de la loi n° 2004-030 autorise notamment de façon générale le recours à la confiscation dans toutes les affaires de corruption, sans plus de précisions.

Les articles 36 et 37 de la loi n° 2004-020 réglementent la confiscation à la suite d'une condamnation pour blanchiment d'argent ainsi qu'en l'absence de condamnation. La confiscation fondée sur l'objet est la règle, mais la confiscation fondée sur la valeur est possible à titre subsidiaire. Ces dispositions font référence à l'objet de l'infraction ou à sa valeur, mais ne mentionnent pas explicitement les instruments utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre cette infraction.

Le procureur et le juge d'instruction peuvent saisir et geler des avoirs (art. 133 à 135, 210 à 212, 260 et 261 CPP, et art. 28 et 29 de la loi n° 2004-020).

Madagascar dispose, à l'article 260 CPP, d'une réglementation de base sur l'administration des avoirs saisis, mais aucune structure institutionnelle n'a encore été mise en place.

En matière de blanchiment d'argent, toutes les mesures pertinentes peuvent être prises à l'égard du produit de l'infraction lorsqu'il est transformé en d'autres biens ou mêlé à des biens acquis légitimement, ainsi qu'à l'égard des revenus et autres avantages tirés des produits du crime.

Les biens appartenant à une personne condamnée pour une infraction de blanchiment d'argent ou aux membres de sa famille peuvent être confisqués, à moins que les personnes visées puissent en établir l'origine licite.

Les droits des tiers de bonne foi sont protégés par l'article 261 CPP et l'alinéa 1 de l'article 36 de la loi n° 2004-020.

En vertu de l'article 24 de la loi n° 2004-030, le BIANCO peut inspecter les comptes que le suspect ou les membres de sa famille détiennent dans des banques ou d'autres institutions financières, ou demander des documents s'y rapportant. L'article 27 de la loi n° 2004-020 octroie aux autorités judiciaires le pouvoir de lever le secret bancaire dans le cadre des enquêtes relatives au blanchiment d'argent.

Prescription; antécédents judiciaires (art. 29 et 41)

La prescription est de 10 ans pour les crimes et de 3 ans pour les délits, à compter de la date à laquelle l'acte a été commis, si aucun acte d'instruction ou de poursuite n'a été réalisé dans cet intervalle (art. 3 CPP). Le blanchiment d'argent et le détournement sont donc prescrits après 10 ans, et les autres infractions de corruption après 3 ans. La soustraction à la justice ne constitue pas un motif de suspension de la prescription.

Madagascar n'a pas mis en œuvre l'article 41 de la Convention.

Compétence (art. 42)

Madagascar a établi sa compétence pour les infractions commises sur son territoire (art. 27 de l'ordonnance 62-041), mais pas à bord d'un navire ou d'un aéronef malgache.

La compétence a également été établie pour les délits commis par des citoyens malgaches et des délits commis à l'encontre de la sûreté de l'État (art. 507 CPP) et, en cas de requête du ministère public, pour les délits commis à l'encontre des citoyens malgaches (art. 508 CPP).

La compétence pour poursuivre les citoyens malgaches au lieu de les extradier est implicitement établie comme un principe général.

Conséquences d'actes de corruption; réparation du préjudice (art. 34 et 35)

Le premier alinéa de l'article 17 de la loi n° 2004-030 prévoit que tout contrat, licence, permis ou autorisation induit par la corruption est automatiquement nul.

En vertu des articles 182, 183, 192 et 193 CPP, une action civile peut être engagée dans le cadre de la procédure pénale en vue d'obtenir la réparation du préjudice.

Autorités spécialisées et coordination interinstitutions (art. 36, 38 et 39)

Les services de détection et de répression chargés d'enquêter sur la corruption sont le BIANCO, la police, la gendarmerie et les unités d'enquête relevant de la Chaîne pénale anticorruption (CPAC), spécialisée dans ce domaine.

L'indépendance du BIANCO est garantie, d'après la loi, par la sécurité de la fonction de ses dirigeants, la disponibilité de ressources suffisantes et l'autonomie dans les opérations. Les pouvoirs du BIANCO sont définis aux articles 22 à 30 de la loi n° 2004-030.

La CPAC est un système regroupant des enquêteurs, procureurs et tribunaux spécialisés dans la lutte contre la corruption. Elle ne traite cependant pas exclusivement d'affaires de corruption et, inversement, les affaires impliquant des actes de corruption ne sont pas toutes traitées par elle. Contrairement au BIANCO, la CPAC n'a pas de compétence nationale.

L'article 16 de la loi n° 2004-020 et le décret n° 2007-510 prévoient l'établissement d'un service de renseignements financiers (SAMIFIN).

Le Directeur général du BIANCO a le pouvoir de requérir directement le concours de tous les services de détection et de répression (art. 23, cinquième alinéa, de la loi n° 2004-030). Le BIANCO et les autres services de détection et de répression peuvent s'échanger des agents ayant des compétences particulières. Le BIANCO a établi des protocoles d'entente avec le SAMIFIN et le Ministère de la justice.

Les instructions données aux procureurs ne sont pas consignées par écrit.

Dans le domaine de la prévention et de l'éducation, le BIANCO coopère avec le secteur privé, y compris la Chambre de commerce. Le service de renseignements financiers organise des formations et rencontre régulièrement les responsables des entités soumises à déclaration.

Les plaintes, même anonymes, sont reçues par le BIANCO, la police et la gendarmerie. Le BIANCO coopère avec Transparency International Madagascar, qui met une ligne téléphonique à disposition pour recueillir les plaintes et prévoit de mettre en place un site Internet destiné au signalement des infractions de corruption.

2.2. Succès et bonnes pratiques

Il peut être fait état des succès et des bonnes pratiques ci-après:

- Possibilité de prendre certaines mesures d'enquête avant la levée de l'immunité (art. 30, par. 2, de la Convention);
- Protection des dénonciateurs dans l'article 35 de la loi n° 2004-030, qui prévoit une procédure de dépôt de plainte pouvant mener à des mesures telles que la réintégration des dénonciateurs dans leurs fonctions ou l'indemnisation du préjudice subi (art. 33 de la Convention);
- Procédure de réparation du préjudice, qui peut être engagée par une déclaration verbale de la victime et même d'office (art. 35 de la Convention).

2.3. Difficultés d'application

Il est pris note des efforts de Madagascar en matière de lutte contre la corruption, mais il est recommandé au pays ce qui suit:

Généralités

- Définir l'expression "agent public" conformément à l'article 2 a) de la Convention, et employer ce terme de façon systématique dans l'ensemble du Code pénal;
- Poursuivre les efforts visant à établir un système national de statistiques sur la criminalité en les ventilant selon le type d'infraction, le stade de la procédure et l'issue;
- Mettre à jour le régime de sanctions figurant dans le Code pénal et supprimer les sanctions qui ne sont plus appliquées;

Incrimination, détection et répression

- Tenir compte explicitement, pour toutes les infractions de corruption, des avantages des tiers et du fait d'"accorder" un avantage indu; faire ressortir de façon plus précise les éléments des dispositions incriminant la corruption active (art. 177.1 et 183, par. 2, CP) en vue d'éviter les chevauchements (art. 15 et 16, par. 1, de la Convention);
- Envisager d'incriminer la corruption transnationale passive (art. 16, par. 2, de la Convention);
- Préciser que les enquêtes relatives à la soustraction de biens, qui constitue une infraction visée par la Convention, devraient relever de la compétence du BIANCO (art. 17 de la Convention);
- Envisager de prendre en compte les avantages accordés à des tiers dans les infractions de trafic d'influence, de mentionner explicitement le fait d'"accorder" un avantage indu, et d'harmoniser les dispositions relatives au trafic d'influence (art. 177.1, n° 3, et art. 179 CP) (art. 18 de la Convention);

- Prendre en compte les éléments d'appréciation concernant l'incrimination de la corruption active dans le secteur privé, et continuer de s'employer à incriminer cette conduite (art. 21 a) de la Convention);
- Envisager de prendre en compte les tiers bénéficiaires en matière de corruption dans le secteur privé (art. 21 b) de la Convention);
- Envisager de considérer la soustraction de biens dans le secteur privé comme une infraction pénale distincte (art. 22 de la Convention);
- Tout en reconnaissant que le blanchiment d'argent est incriminé de façon générale au titre des infractions principales commises à l'étranger, supprimer toute possibilité de déroger par traité au principe de double incrimination, afin de renforcer la sécurité juridique (art. 23, par. 2 c), de la Convention); remettre au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies une copie des lois internes pertinentes (art. 23, par. 2 d), de la Convention);
- Incriminer l'entrave à la justice conformément à l'article 25 a), non seulement lorsqu'elle est destinée à obtenir un faux témoignage, mais aussi lorsqu'elle vise à empêcher un témoignage ou la présentation d'éléments de preuve (art. 25 a) de la Convention);
- Incriminer le fait de recourir à la force physique, à des menaces ou à l'intimidation pour empêcher tout agent de la justice ou des services de détection et de répression d'exercer les devoirs de sa charge (art. 25 b) de la Convention);
- Envisager d'instituer la responsabilité pénale des personnes morales pour toutes les infractions de corruption, et chercher à déterminer si les sanctions, particulièrement les amendes pénales prévues à l'égard des personnes morales, sont suffisamment efficaces et dissuasives (art. 26 de la Convention);
- Envisager la possibilité d'incriminer la tentative pour toutes les infractions de corruption (art. 27, par. 2, de la Convention);
- Instaurer un délai de prescription plus long pour les infractions de corruption qualifiées de délits, et prévoir la possibilité de suspendre cette prescription ou de fixer un délai plus long en cas de soustraction à la justice. Envisager en outre la possibilité d'adopter une réglementation établissant que le délai de prescription pour les infractions de corruption ne s'ouvre qu'au moment de la découverte des faits (art. 29 de la Convention);
- Étudier la possibilité d'encadrer l'exercice de tout pouvoir discrétionnaire par l'adoption d'une politique comparable à celle établie dans la circulaire sur la politique pénale en matière de blanchiment d'argent, afin d'optimiser l'efficacité des mesures de détection et de répression (art. 30, par. 3, de la Convention);
- Adopter un régime législatif complet et conforme à l'article 31 de la Convention pour la saisie, le gel et la confiscation du produit du crime ainsi que des instruments utilisés ou destinés à être utilisés dans toutes les infractions de corruption, et créer un cadre institutionnel pour la gestion des avoirs saisis et confisqués (art. 31 de la Convention).

- Mettre en place, en matière de protection des témoins dans les affaires de corruption, une législation codifiée couvrant toutes les mesures décrites dans la Convention, pour les témoins et les experts; selon les besoins et dans la mesure du possible, mettre en place un programme de protection des témoins et en assurer le financement; envisager de conclure des accords pour fournir aux témoins un nouveau domicile à l'étranger; et prendre des mesures en vue de renforcer le rôle des victimes au cours du procès (art. 32 de la Convention);
- Mettre en place de solides mécanismes de coordination entre les différents organes chargés de la détection et de la répression; prendre des mesures afin d'assurer l'indépendance des procureurs, en introduisant par exemple une réglementation exigeant que les instructions leurs soient communiquées par écrit; la nouvelle approche volontariste du BIANCO, consistant à intervenir d'office, a été accueillie favorablement (art. 36 de la Convention);
- Dans le cadre de la réforme de la législation relative à la protection des témoins, prendre en compte la protection des personnes qui collaborent avec la justice (art. 37, par. 4, de la Convention);
- Continuer d'encourager les citoyens à signaler les infractions, y compris par la mise en place de lignes téléphoniques (art. 39, par. 2, de la Convention);
- Envisager la possibilité d'adopter une législation permettant la prise en compte des condamnations prononcées antérieurement dans d'autres États (art. 41 de la Convention);
- Établir une compétence à l'égard des infractions commises à bord de navires ou d'aéronefs nationaux (art. 42, par. 1 b), de la Convention), envisager d'établir une compétence pour la participation ou la tentative concernant les infractions de blanchiment d'argent commises à l'étranger (art. 42, par. 2 c), de la Convention), et consulter les autres États parties concernés dans les cas visés au paragraphe 5 de l'article 42. Madagascar pourrait établir sa compétence à l'égard des infractions de corruption dont elle n'extrade pas l'auteur présumé (art. 42, par. 4, de la Convention).

2.4. Assistance technique nécessaire pour améliorer l'application de la Convention

Madagascar a indiqué des besoins en matière d'assistance technique pour l'élaboration et la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption.

Concernant l'incrimination, Madagascar a demandé une aide à la rédaction de textes législatifs, y compris l'assistance sur place d'experts anticorruption, pour mettre en œuvre le paragraphe 2 de l'article 16 et les paragraphes 20, 21 b), 25, 26 et 29. Concernant la détection et la répression, les mêmes formes d'assistance technique sont recherchées pour les articles 30 à 34 et 37 à 39, et des besoins de formation ont été signalés pour les articles 31 à 33 et 37. Un besoin d'assistance a également été mentionné pour la création de bases de données et de statistiques sur la criminalité.

Deux domaines prioritaires ont été recensés:

- a) La fourniture d'une assistance législative afin d'incriminer pleinement toutes les infractions de corruption;

b) La mise en place d'un cadre et d'un programme uniques pour la protection des témoins, des experts et des personnes collaborant avec la justice et, parallèlement, la poursuite de la mise en place de mesures de protection des agents enquêtant sur les affaires de corruption.

3. Chapitre IV: coopération internationale

3.1. Observations sur l'application des articles examinés

Extradition; transfèrement des personnes condamnées; transfert des procédures pénales (art. 44, 45 et 47)

L'extradition est régie par deux traités bilatéraux, trois traités régionaux et un certain nombre de traités multilatéraux auxquels Madagascar est partie et également, à titre subsidiaire, par la loi relative à l'extradition des étrangers (1927) et la loi n° 2004-020. Au moment de l'examen, un projet de loi sur la coopération internationale (extradition et entraide judiciaire) était en cours de finalisation.

Madagascar n'a pas besoin d'un traité pour procéder à l'extradition: elle peut le faire en se fondant sur les principes de réciprocité ou de courtoisie internationale. Elle considère la Convention comme base légale de l'extradition.

L'extradition est fondée sur les principes de double incrimination, de proportionnalité et de spécialité. Toutefois, la double incrimination est déterminée de manière très souple, en fonction du comportement sous-jacent.

Les infractions pouvant donner lieu à extradition sont celles pour lesquelles la peine maximale encourue est une privation de liberté d'au moins deux ans, ce qui comprend certaines des infractions visées par la Convention, mais pas toutes. Si l'on considère la Convention comme base légale, toutes les infractions visées par la Convention sont susceptibles de donner lieu à extradition. Lorsqu'une personne est poursuivie pour plusieurs infractions, elle est passible d'extradition si le cumul des peines maximales encourues pour ces infractions atteint les deux ans d'emprisonnement.

L'extradition est exclue pour les infractions de nature politique. Le blanchiment d'argent n'est pas considéré comme une infraction de nature politique (art. 54 de la loi n° 2004-020); la corruption non plus, conformément aux principes généraux. L'extradition pour des infractions fiscales n'est pas explicitement admise.

Madagascar peut procéder à l'arrestation d'une personne en vertu d'une "notice rouge" émise par INTERPOL.

Conformément à l'article 5.1 de sa loi sur l'extradition, Madagascar ne procède pas à l'extradition de ses ressortissants, tandis que l'article 51 h) de la loi n° 2004-020 fait de la nationalité un motif facultatif de refus. Certains des traités auxquels Madagascar est partie établissent l'obligation "d'extrader ou de poursuivre" (par exemple, le paragraphe 2 de l'article 2 du traité avec la France) et la possibilité de faire exécuter des jugements étrangers (par exemple, l'article 60 de la Convention générale de coopération en matière de justice, conclue entre 12 États de la région).

La procédure d'extradition comporte une phase judiciaire et une phase administrative. Les décisions ne peuvent pas faire l'objet d'un appel. La discrimination constitue un motif obligatoire de refus conformément à l'article 50 b)

de la loi n° 2004-020. Il n'existe aucune obligation légale de consulter l'État requérant avant de refuser une demande.

Les procédures d'extradition durent environ deux mois. La loi sur l'extradition prévoit des délais spécifiques. Une procédure simplifiée est prévue à l'article 15 de la loi sur l'extradition et à l'article 61 de la loi n° 2004-020 pour les cas où la personne recherchée consent à l'extradition, ainsi que dans les deux traités bilatéraux conclus par Madagascar selon une procédure engagée directement entre les ministères de la justice. Le tribunal évalue uniquement les conditions légales requises pour l'extradition, pas les éléments de preuve relatifs à la commission de l'infraction.

Au moment de l'examen du pays, un nouveau projet de loi sur l'extradition contenait des dispositions relatives à un certain nombre de questions pertinentes, telles que l'extradition pour les infractions fiscales, une clause antidiscrimination et le droit de faire appel. Dans ce projet de loi, la condition relative à une peine minimale de deux ans était maintenue et la nationalité demeurait un motif facultatif de refus.

Madagascar a exprimé son intention de négocier de nouveaux traités bilatéraux en matière d'extradition et d'entraide judiciaire, et de ratifier le Protocole contre la corruption mis en place par la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC).

Madagascar a conclu trois traités sur le transfèrement des personnes condamnées.

Madagascar n'a pas de législation ou de pratique établie en matière de transfert des procédures pénales.

Entraide judiciaire (art. 46)

L'entraide judiciaire est régie par les traités bilatéraux et régionaux susmentionnés, par le paragraphe 3 de l'article 253 CPP, ainsi que par la loi n° 2004-020. Madagascar peut fournir une entraide judiciaire sur la base de la Convention, bien que le cas ne se soit pas encore présenté.

Dans la pratique, Madagascar exige le respect du principe de double incrimination, conformément à l'article 43 d) de la loi n° 2004-020. En principe, l'entraide judiciaire pourrait être accordée en l'absence de double incrimination, sur la base de la Convention.

Madagascar peut fournir une assistance à toutes les fins prévues dans la Convention, y compris dans le cadre de procédures engagées contre des personnes morales, dans la mesure où l'acte requis n'est pas contraire au droit interne. Cela s'applique également aux procédures spécifiées dans la demande (art. 44 de la loi n° 2004-020).

Madagascar a reçu des informations sans demande préalable, qu'elle peut garder confidentielles conformément aux principes généraux du droit. Elle n'a encore transmis aucune information de façon spontanée. Des réunions informelles de coordination sont tenues afin de préparer les demandes d'entraide judiciaire, en particulier pour les affaires concernant plusieurs pays ou impliquant des conflits de compétence.

C'est le Ministère de la justice qui fait office d'autorité centrale. Les demandes sont reçues en français et en malgache par la voie diplomatique, à moins qu'un traité n'en dispose autrement. Certains des traités auxquels Madagascar est partie prévoient la possibilité de transmettre directement les demandes au ministère public. En cas d'urgence, les demandes peuvent être reçues par l'intermédiaire d'INTERPOL, par fax ou par courriel, mais pas oralement.

Les principes de confidentialité et de spécialité sont réglementés par les articles 59 et 62 de la loi n° 2004-020 et s'appliquent en tant que principes généraux du droit. Dans la pratique, des vidéoconférences ont été organisées à des fins de témoignage, et le projet de loi prévoit la possibilité de recourir à ce procédé.

Le traitement des demandes d'entraide judiciaire soumises à Madagascar dure en moyenne un an, et pour les affaires les plus simples entre deux et trois mois. Une circulaire diffusée par le Ministre de la justice en 2013 demandait aux représentants concernés de veiller en priorité à ce que les demandes soient exécutées dans les meilleurs délais. L'exécution des demandes dans les délais suggérés par l'État partie requérant et la communication d'informations sur l'état des demandes sont dans la pratique assurées. Les autorités malgaches ont donné des exemples de cas dans lesquels elles avaient sollicité de plus amples informations ou consulté la partie requérante avant de refuser une demande.

L'article 43 de la loi n° 2004-020 et les traités auxquels Madagascar est partie contiennent des motifs de refus d'entraide judiciaire qui sont en grande partie en conformité avec la Convention. Le secret bancaire ne peut pas être invoqué pour refuser une demande. Toutefois, Madagascar ne peut actuellement pas fournir d'assistance en ce qui concerne les infractions fiscales; en principe, elle peut le faire pour les infractions de corruption impliquant des questions fiscales, sur la base de la Convention. L'article 43 de la loi n° 2004-020 établit que les motifs justifiant un refus doivent être communiqués, et que l'entraide judiciaire peut être reportée si elle interfère avec les procédures engagées au niveau national. Dans certains des traités auxquels Madagascar est partie, un sauf-conduit est garanti pour les témoins qui fournissent des preuves à la demande de l'État requérant. Il n'existe aucune législation concernant les frais liés à l'exécution des demandes; les autorités malgaches ont confirmé que ces frais étaient pris en charge par l'État partie requis, à moins que les parties concernées n'en conviennent autrement.

Coopération entre les services de détection et de répression; enquêtes conjointes; techniques d'enquête spéciales (art. 48, 49 et 50)

Le BIANCO a conclu des accords de coopération avec ses homologues mauricien et français, et met actuellement au point une coopération avec la Chine et la Malaisie. La police coopère via INTERPOL, et le service de renseignement financier SAMIFIN s'est porté candidat auprès du Groupe Egmont. Dans la région, la coopération entre les services de détection et de répression s'organise pour l'essentiel autour de la plate-forme judiciaire régionale des pays membres de la Commission de l'océan Indien. Cette plate-forme établit également un lien entre Madagascar et d'autres réseaux de coopération tels qu'Eurojust, le Réseau judiciaire européen ou la Plate-forme de coopération judiciaire pénale des pays du Sahel.

Des équipes d'enquête conjointes peuvent être formées sur la base d'un traité, y compris de la Convention, ou d'un accord spécial. Des équipes de ce type ont été

mises en place sur la base de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée.

En matière d'infractions de blanchiment d'argent, Madagascar a recours à toutes les techniques spéciales d'enquête mentionnées dans la Convention (art. 25 et 26 de la loi n° 2004-020). Dans la pratique, elles peuvent également être utilisées dans d'autres domaines, sans base légale particulière. Le recours à ces techniques spéciales peut être ordonné par le Procureur général. La surveillance électronique doit faire l'objet d'une décision judiciaire, et les informations qu'elle permet de recueillir doivent être corroborées par d'autres éléments de preuve auprès du tribunal. Au niveau international, aucune réglementation spécifique n'apparaît dans les traités pertinents, mais Madagascar peut utiliser ces techniques d'enquête selon les termes de la Convention ou au cas par cas, comme elle l'a déjà fait, même si ce n'était pas pour des infractions de corruption.

3.2. Succès et bonnes pratiques

- Madagascar s'efforce actuellement d'adopter une législation complète en matière d'extradition et d'entraide judiciaire (art. 44 et 46 de la Convention);
- Madagascar a pour pratique de mener des consultations informelles sur les demandes d'entraide judiciaire avant leur présentation officielle (art. 46 de la Convention);
- Pour les affaires concernant plusieurs pays, des réunions de coordination sont tenues avant la préparation des demandes officielles d'entraide judiciaire (art. 46 de la Convention);
- Madagascar participe activement à la coopération à travers la plate-forme judiciaire régionale des pays de la Commission de l'océan Indien (art. 48 de la Convention).

3.3. Difficultés d'exécution

Il est recommandé que Madagascar prenne les mesures suivantes:

- Poursuivre les efforts visant à adopter une législation complète en matière d'extradition et d'entraide judiciaire, en prenant soin d'y intégrer tous les éléments réglementés dans la Convention (art. 44 et 46 de la Convention);
- Ratifier le Protocole de la Communauté de développement de l'Afrique australe et déterminer si de nouveaux traités bilatéraux pourraient promouvoir la coopération internationale (art. 44 et 46 de la Convention);
- Envisager la possibilité d'accorder l'extradition en l'absence de double incrimination (art. 44, par. 2, de la Convention);
- Reconnaître toutes les infractions visées par la Convention comme des infractions pouvant donner lieu à extradition (art. 44, par. 4 et 7, de la Convention);
- Clarifier le droit de façon à ce que les infractions de corruption ne soient pas considérées comme des infractions politiques (art. 44, par. 4, de la Convention);

- Informer le Secrétaire général que le pays considère la Convention comme une base légale pour l'extradition (art. 44, par. 6, de la Convention);
- Dans les réformes futures, réglementer le principe "extrader ou poursuivre" ainsi que l'exécution des jugements étrangers (art. 44, par. 11 et 13, de la Convention);
- Permettre un examen juridictionnel exhaustif des décisions prononcées en matière d'extradition, ainsi que la tenue de consultations avec l'État requérant avant tout refus d'extradition (art. 44, par. 14 et 17, de la Convention);
- Réglementer de manière générale la question de la discrimination parmi les motifs de refus (art. 44, par. 15, de la Convention);
- Envisager la possibilité de transmettre des informations à d'autres États parties sans avoir reçu de demande préalable (art. 46, par. 4, de la Convention);
- En l'absence de double incrimination, prêter une assistance n'impliquant pas de mesures coercitives, et envisager également la possibilité de fournir une assistance plus large (art. 46, par. 9, de la Convention);
- Réglementer le transfèrement des personnes détenues, au départ et à destination de Madagascar, aux fins de l'obtention de témoignages et d'autres éléments de preuve (art. 46, par. 10 à 12, de la Convention);
- Examiner et mettre à jour, le cas échéant, la notification du Secrétaire général relative à la désignation de l'autorité centrale du pays, et évaluer dans quelle mesure la réception directe des demandes par l'autorité centrale pourrait contribuer à une coopération rapide et efficace (art. 46, par. 13, de la Convention);
- Envisager la possibilité d'accepter les demandes adressées oralement en cas d'urgence, étant entendu que celles-ci devraient être confirmées sans délai par écrit (art. 46, par. 14, de la Convention);
- Veiller à ce que l'entraide judiciaire ne puisse pas être refusée au motif que l'infraction implique des questions fiscales (art. 46, par. 22, de la Convention);
- Exécuter les demandes d'entraide judiciaire le plus rapidement possible et réduire le délai moyen requis (art. 46, par. 24, de la Convention);
- Établir plus précisément les limites de la confidentialité des documents qui ne sont pas publics et la possibilité de les remettre à une partie requérante (art. 46, par. 29 b), de la Convention);
- Envisager la possibilité de transférer les procédures pénales depuis ou vers d'autres États parties, dans les cas où ce transfert est jugé nécessaire dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice (art. 47 de la Convention);
- Réglementer de manière explicite, dans la mesure où les principes fondamentaux du système juridique interne le permettent, le recours approprié aux livraisons surveillées et à d'autres techniques d'enquête spéciales, telles que la surveillance électronique ou d'autres formes de surveillance et les opérations d'infiltration, pour toutes les infractions visées par la Convention, en prévoyant l'utilisation de ces techniques dans le cadre de la coopération internationale (art. 50 de la Convention).

3.4. Assistance technique nécessaire pour améliorer l'application de la Convention

Madagascar a indiqué les besoins suivants en matière d'assistance technique:

À court terme, une assistance a été demandée pour achever la rédaction du projet de loi sur la coopération internationale.

À moyen terme, une assistance technique spécifique était requise en matière d'extradition et d'entraide judiciaire, notamment pour:

- Renforcer les institutions en vue de mettre en œuvre la nouvelle législation;
- Élaborer des lignes directrices en matière de coopération internationale;
- Former les agents des services de détection et de répression et du système judiciaire, y compris au recouvrement d'avoirs à l'échelle internationale; et
- Diffuser les bonnes pratiques en matière de coopération internationale (art. 44 et 46 de la Convention).

De plus, Madagascar a demandé une assistance en vue d'intensifier la participation active de ses représentants au sein des réseaux consacrés à la détection, à la répression et au recouvrement d'avoirs (art. 48, par. 1, de la Convention).

Il serait également utile, pour contribuer à la pleine application du paragraphe 3 de l'article 48 et de l'article 50 de la Convention, qu'un expert de la lutte anticorruption assure une formation et une assistance sur place concernant les infractions commises au moyen de techniques modernes et les techniques spéciales d'enquête.