

Madagascar

1 – Constitution et système institutionnel



L'Etat de Madagascar est une République unitaire. « *Le peuple malagasy constitue une Nation organisée en État souverain, unitaire, républicain et laïc* ». (Article 1er alinéa 1 de la Constitution de 2010) « *La démocratie et le principe de l'État de droit constituent le fondement de la République* » (art.1, al.3). La Constitution de la République de Madagascar a été adoptée à la suite d'un référendum le 17 novembre 2010, et promulguée le 11 décembre 2010. Elle remplace la Constitution malgache de 1992. A la suite de plusieurs conflits, cette dernière avait été modifiée en 1995, puis en 1998 et enfin en 2007. A titre liminaire, il convient de mentionner que depuis 2014, est envisagée une révision de la constitution de 2010, qui pourrait intervenir sous peu.

Madagascar est un Etat unitaire, reposant sur un système de Collectivités Territoriales Décentralisées composées de Communes, de Régions et de Provinces dont les compétences et les principes d'autonomie administrative et financière sont garantis par la Constitution et définis par la Loi. Le pays est divisé en six provinces (subdivisées en 22 régions): Antananarivo (la capitale), Antseranana, Fianarantsoa, Mahajanga, Toamasina et Toliara. Chaque province peut adopter sa propre loi statutaire, celle-ci devant être conforme à la Constitution. Les provinces sont divisées en régions puis en communes, dotées d'une assemblée et d'un exécutif local. Chaque province dispose de compétences pour « gérer démocratiquement ses affaires ». Le pouvoir exécutif provincial est exercé par un Conseil de Gouvernorat avec un Gouverneur. Ce dernier est le chef de l'administration au sein

de la province. La fonction législative est exercée par un Conseil provincial composé de membres élus au suffrage universel direct.

– A l'échelle de l'Etat malgache, le pouvoir exécutif est exercé par le Président de la République et par le Gouvernement. Le Président de la République est le Chef d'Etat. Il est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois. Le Président nomme et révoque le Premier ministre et il peut dissoudre l'Assemblée nationale. Le Président promulgue les lois et signe les décrets et ordonnances. Il détermine et arrête, en Conseil des Ministres, la politique générale de l'Etat. Il est également le Chef suprême des Armées et garant de l'Unité nationale. L'actuel Président de la République est Monsieur Hery RAJAONARIMAMPIANINA.

Le Premier ministre met en œuvre la politique générale de l'Etat déterminée par le Président de la République. Il exerce le pouvoir réglementaire. Il a l'initiative des lois et est responsable de leur exécution. Il est responsable devant l'Assemblée nationale. L'actuel Premier ministre est le Général de Brigade Aérienne Jean RAVELONARIVO.

– Selon la Constitution, le pouvoir législatif est détenu par l'Assemblée nationale et le Sénat. L'Assemblée nationale est composée de 150 députés élus au suffrage universel direct pour cinq ans. L'actuel Président de l'Assemblée nationale est monsieur Jean Max RAKOTOMAMONJY.

Le Sénat est composé de 90 sénateurs dont les deux tiers sont des membres élus en nombre égal pour chaque Province, et pour un tiers, des membres nommés par le président de la République, tous pour un mandat de 5 ans. Le Sénat de Madagascar est la Chambre haute du Parlement malgache. Il forme avec l'Assemblée nationale de Madagascar (la Chambre basse) un système d'organisation politique bicamériste.

Le Sénat est issu de la révision constitutionnelle de 1998. Cette assemblée a pour première vocation de représenter les régions. En plus de ses fonctions législatives et de contrôle, il a également un rôle d'organe consultatif pour le gouvernement sur les questions économiques, sociales et d'organisation territoriale. Les dernières élections sénatoriales se sont tenues le 29 décembre 2015. Les résultats officiels ont été proclamés le 22 janvier 2016 par la Haute Cour Constitutionnelle.

– Le pouvoir judiciaire est exercé par la Cour de cassation, les cours d'appel et tribunaux, le conseil d'Etat, la Cour des comptes et la Haute Cour de justice.

2 – Système juridique

Le système juridique est basé sur le droit civil français et le droit coutumier malgache.

Les infractions pénales sont réparties en crimes, délits et contraventions. C'est le système de l'opportunité des poursuites qui s'applique. Un juge d'instruction peut également être désigné dans les cas d'enquêtes complexes et doit être obligatoirement désigné en matière de crimes.

L'aide juridictionnelle est prévue par le code de procédure pénale. Elle demeure toutefois peu utilisée en pratique.

Les avocats ont la possibilité, dans le cadre d'une procédure pénale, de consulter le dossier. Ce droit est cependant assez limité en pratique. La durée de garde à vue est limitée à 48h.

La victime peut, si elle se prétend lésée par un crime ou un délit, mettre en mouvement l'action publique en se constituant partie civile devant le juge d'instruction.

3 – Organisation judiciaire

En vertu de l'article 106 de la Constitution, « *Dans la République de Madagascar, la justice est rendue, conformément à la Constitution et à la loi, au nom du Peuple malagasy, par la Cour suprême, les Cours d'appel et les juridictions qui leur sont rattachées ainsi que la Haute Cour de justice* ».

L'organisation judiciaire malgache est fondée sur le principe du double degré de juridiction et comprend trois ordres de juridiction distincts – l'ordre judiciaire, l'ordre administratif et l'ordre financier.

La Cour suprême est composée de la Cour de cassation, du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes. Elle règle les conflits entre les différents ordres de juridiction.

La Cour de cassation est au sommet de l'ordre judiciaire. Elle statue sur les pourvois formés contre les juridictions inférieures et est chargée de veiller à l'application du droit par ces juridictions. Le président et le procureur général de la Cour de cassation sont élus par l'assemblée générale de la cour de cassation parmi les magistrats les plus anciens pour un mandat de trois ans renouvelable une fois.

La justice pénale et civile est organisée de la façon suivante : 40 tribunaux de première instance, 6 Cours d'appel et au sommet la Cour de cassation. Les contraventions sont jugées par les tribunaux de police, les délits par les tribunaux correctionnels et les crimes par les cours criminelles.

Le Conseil d'Etat est au sommet de l'ordre administratif ; il contrôle la régularité des actes de l'administration et veille à l'application des lois par les juridictions de l'ordre administratif. Il statue notamment sur les recours en annulation des actes des autorités des provinces autonomes. Le Conseil d'Etat exerce en outre une fonction consultative : il

peut être consulté par le Président ou par un Gouverneur de province sur les projets de textes législatifs ou réglementaires.

La Cour des comptes contrôle l'exécution des lois de finances et des budgets des organismes publics. Elle statue sur les appels des jugements rendus en matière financière par les juridictions ou les organismes administratifs à caractère juridictionnel.

La Haute Cour de Justice juge le Président de la République qui, dans l'exercice de ses fonctions, n'est responsable qu'en cas de haute trahison ou de violation grave et répétée de la Constitution. Sont également justiciables de la Haute Cour de justice, les Présidents des Assemblées parlementaires, le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement et le Président de la Haute Cour constitutionnelle. Ils sont poursuivis devant la Cour pour des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés de crimes et délits.

Créée par la Constitution du 31 décembre 1975, la Haute Cour constitutionnelle est composée de neuf membres nommés pour un mandat de sept ans. La Haute Cour Constitutionnelle statue notamment sur le contentieux : des opérations de référendum; de l'élection du Président de la République; des élections des députés et sénateurs. Elle statue également sur la conformité à la Constitution: des traités, des lois, des ordonnances, des conventions interprovinciales et des règlements autonomes édictés par le Pouvoir central ainsi que des règlements intérieurs des Assemblées parlementaires. Elle règle les conflits de compétence entre : deux ou plusieurs Institutions de l'Etat; entre l'Etat et une ou plusieurs provinces autonomes, entre deux ou plusieurs provinces autonomes; elle contrôle la conformité à la Constitution et aux lois organiques: des lois statutaires et des lois adoptées par les provinces autonomes des règlements intérieurs des Conseils provinciaux. La Haute Cour Constitutionnelle connaît également

des exceptions d'inconstitutionnalité soulevées par les parties devant les juridictions de tous ordres.

La Haute Cour constitutionnelle, qui siège à Antananarivo, peut être saisie par le Président de la République, par tout Chef d'institution ou par le quart des membres composant l'une des Assemblées parlementaires et par les organes des provinces autonomes. Les décisions de la Haute Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours ; une loi ou une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application. La Cour peut également être consultée sur la constitutionnalité de tout projet d'acte ou sur l'interprétation d'une disposition constitutionnelle. La Cour se prononce en outre sur les exceptions d'inconstitutionnalité soulevées à l'occasion d'un litige devant toute juridiction.

4 – Formation des magistrats et des personnels de justice

– La création de l'École Nationale de la Magistrature et des Greffes (ENMG) en 1997, qui fonctionne sur le modèle de l'ENM française régie par un décret actualisé en 2014, a permis l'augmentation du nombre des magistrats et de greffiers ainsi qu'une amélioration de la qualité de la formation dispensée.

En outre, une coopération permanente est établie avec l'ENM française et les juridictions de la Réunion qui reçoivent régulièrement des magistrats malgaches en stages de perfectionnement professionnels.

– Métier du Greffier

Au sein d'une juridiction le greffier exerce une fonction : juridique en authentifiant les actes faits par les magistrats ; sociale en représentant dans le temps et dans l'espace l'institution judiciaire ; et enfin administrative en gérant les ressources humaines, matérielles et financières.

Dans l'exercice de leur fonction, les greffiers sont également soumis à des normes de conduites, déterminées par arrêté.

– Métier du Magistrat

A Madagascar, le corps de la magistrature est composé des magistrats de l'ordre judiciaire, de l'ordre administratif et de l'ordre financier qui sont régis par un même statut. Tout magistrat a vocation à être nommé, au cours de sa carrière, à des fonctions du siège et du parquet. Il peut aussi être appelé à participer à l'administration centrale du ministère de la Justice ou détaché à l'ENMG ou à toute autre administration publique. Dans l'exercice de leur fonction, les magistrats doivent respecter des règles éthiques et déontologiques déterminées par décret.

L'indépendance de la magistrature est garantie par l'article 108 de la Constitution.

Le Président de la République est garant de l'indépendance de la justice (Article 107). A 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.

Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM), organe de gestion de carrière et de sanction des magistrats, est chargé de : « – veiller notamment au respect de la loi et des dispositions du statut de la magistrature, – contrôler le respect des règles déontologiques par les magistrats, – présenter des recommandations sur l'administration de la justice, notamment en ce qui concerne les mesures d'ordre législatif ou réglementaire relatives aux juridictions et aux magistrats.

(...) » (Article 107 de la Constitution).

Il est composé de 15 membres dont sept magistrats élus et désignés pour trois ans dont le mandat n'est pas renouvelable immédiatement.

– **Métier de l’avocat** : L’Institut de Formation Professionnelle des Avocats a été créé par décret du 13 décembre 2005 et est opérationnel depuis 2007. Sa mission est axée sur trois volets : La formation initiale des élèves avocats ; la formation continue des avocats inscrits sur la liste de stage ; la formation continue des avocats titulaires inscrits au tableau.

5 – Justice des mineurs

Madagascar a ratifié le 19 mars 1991 la Convention relative aux droits de l’enfant. Les droits coutumiers de Madagascar sont parfois contraires aux textes internationaux de protection des mineurs, ce qui a pour conséquence en pratique, que les droits des mineurs sont parfois bafoués.

L’ordonnance du 19 septembre 1962 sur la protection de l’enfance prévoit des dispositions spécifiques pour les mineurs impliqués dans une procédure pénale. L’enfant âgé moins de 13 ans est pénalement irresponsable. L’enfant âgé de 13 à 16 ans peut être déclaré coupable sans être totalement responsable c’est-à-dire sa responsabilité pénale est susceptible d’être atténuée en fonction de ses facultés de discernement, du milieu dans lequel il évolue, de son niveau d’instruction. Enfin, l’enfant âgé de 16 à 18 ans peut être déclaré coupable et reconnu entièrement responsable. La loi permet d’écarter l’excuse atténuante de minorité pour cette catégorie d’âge. La majorité pénale est fixée à 18 ans.

La durée de la garde à vue des mineurs ne peut dépasser 48h, ce qui aligne le régime de la garde à vue des mineurs sur celui des majeurs.

Il existe des juridictions répressives pour mineurs : le juge des enfants est en charge d’instruire le cas échéant contre les mineurs poursuivis; le tribunal pour enfants est compétent pour juger des délits commis par les mineurs; la Cour criminelle des mineurs juge des cas les plus graves.

La protection des mineurs en danger est assurée par la « brigade spécialisée des mœurs et de la protection des mineurs ». Cette brigade manquerait toutefois d'effectifs afin de pouvoir réaliser correctement ses missions.

En octobre 2015, la conseillère à la Mission permanente de la République de Madagascar auprès de l'Organisation des Nations Unies a indiqué qu'un cadre institutionnel de coordination des actions en matière de protection de l'enfant avait été mis en place par le biais d'une commission de réforme du droit de l'enfant, d'un comité national de lutte contre le travail des enfants et d'un comité national de protection de l'enfant. Une loi contre la traite des êtres humains a été adoptée en 2014 et un bureau national de lutte contre la traite a été créé.

Néanmoins, dans les faits, le rapport de l'association « grandir autrement », subventionné notamment par l'UE, relevait pour l'année 2014-2015 de graves dysfonctionnements quant au traitement des mineurs détenus, notamment.

Ce projet concerne l'ensemble des 38 Maisons centrales de Madagascar et les 2 Centres de rééducation pénitentiaire soit, en vertu des règlements malgaches en la matière, l'intégralité des établissements pénitentiaires susceptibles de détenir des mineurs en conflit avec la loi.

Le rapport révèle qu'il y avait 692 mineurs en détention à Madagascar en 2014. Ainsi, les mineurs représentent environ 4% de l'ensemble de la population carcérale de Madagascar.

Sur ceux-ci, 1 mineur sur 3 n'est pas séparé des adultes en détention.

La réglementation pénitentiaire malgache dispose de la séparation entre détenus mineurs et détenus majeurs. Pourtant en 2014 à Madagascar, seules 17 Maisons Centrales sur 38 comptent un quartier permettant de séparer les mineurs de sexe masculin du reste des détenus, tandis qu'aucun établissement pénitentiaire dans ce pays ne permet une séparation entre

détenues majeures et détenues mineures de sexe féminin.

6 – Application des peines et système pénitentiaire

En 2016, Madagascar dispose de 82 maisons carcérales dont la capacité d'accueil est limitée aux environs de 13 000 prisonniers. Un effectif largement dépassé étant donné que le nombre de détenus s'élève actuellement à plus de 20 000 dont plus de la moitié en attente de jugement. Les conditions de détention, l'absence de normes adéquates en matière d'hygiène et de nourriture, la quasi absence de prise en charge sanitaire et le surpeuplement des prisons sont autant de graves problèmes affectant les prisons malgaches.

Les organisations locales et internationales des droits humains dénoncent les conditions inhumaines de détention à Madagascar depuis des décennies. A titre d'illustration, le budget alloué pour la nourriture des détenus est de 300 ariary par personne par jour soit moins de 10 centimes d'euros.

Le Directeur Général de l'Administration pénitentiaire à Madagascar exposait en 2014: « *la norme internationale prévoit un espace de 3,4m² par détenu pour passer la nuit, pour nous à Madagascar, cet espace est devenu 0,5m². Ce qui montre à quel point les établissements pénitentiaires malgaches sont surpeuplés* ». L'établissement dans lequel la surpopulation est la plus inquiétante, est la maison centrale d'Antanimora avec 3 339 détenus pour une capacité d'accueil de 800, mais « c'est le cas de presque tous les établissements pénitentiaires ». Une des principales causes de ces surnombres ne serait autre que la lenteur des procédures judiciaires.

Pour lutter contre cette surpopulation, des mesures telles que la liberté conditionnelle (LC), les corvées extérieures (CE) sont mises en œuvre.