

SEHATRA FANARAHAMASO NY FIAINAM-PIRENENA
SeFaFi

Observatoire de la Vie Publique
Lot TR 41 Ampahimanga, Ambohimambola 103

Tél. 032 59 761 62 Email : sefafi@gmail.com Site Web : www.sefafi.mg

À QUOI SERVENT NOS LOIS ?

Madagascar prétend être un État de droit. Mais quel est l'intérêt de légiférer si, aux quatre coins du pays, s'impose l'évidence que les lois sont transgressées, contournées par les citoyens mais également par l'administration de la base au sommet de l'Etat ? Pour autant, le droit a vocation d'être appliqué.

Au cours de sa première session ordinaire du 3 mai au 1^{er} juillet 2016, l'Assemblée nationale a adopté 28 des 33 projets de lois déposés par le gouvernement - avec 52 amendements concernant 7 lois -, et 1 des 4 textes d'initiative parlementaire - avec 1 amendement. Outre que ces lois sont surtout des ratifications, ces chiffres montrent que la Chambre basse est une simple chambre d'enregistrement.

Au départ, manque de volonté politique pour élaborer et publier les textes

L'effectivité des lois votées et promulguées est souvent compromise par le retard de la publication de ses modalités d'application. A titre d'exemple, le décret d'application de la loi n°2007-037 du 14 janvier 2008 sur les Zones et Entreprises Franches à Madagascar n'a été adopté en conseil de gouvernement que le 7 juillet 2015, soit 7 ans et 5 mois après sa promulgation.

De même, la loi n°90-031 du 21 décembre 1990 sur la communication, et l'ordonnance n° 92-039 du 14 septembre 1992 sur la communication audiovisuelle - abrogées après la promulgation du nouveau Code de la communication - ont attendu vainement durant plus de 20 ans les mesures réglementaires pour certaines de leurs dispositions.

Selon le document de la CNUCED portant *Examen de la politique d'investissement de la République de Madagascar*, publié en 2015, « certaines dispositions de la loi sur les investissements miniers n'ont jamais été appliquées en raison de l'absence des décrets d'application. Par exemple, la loi demande aux titulaires de permis d'exploitation d'établir une garantie environnementale réservée à la réhabilitation et à la protection de l'environnement. Cette garantie n'a jamais été mise en œuvre ».

Cette lenteur se retrouve dans la réactualisation de certains textes datant de Matusalem, telle la loi n° 68-023 du 17 décembre 1968 instituant un régime de retraites et créant la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale (CNaPS), ainsi que son texte d'application, le décret n° 69-145 du 8 avril 1969 fixant le Code de prévoyance sociale. Le projet de nouveau Code de prévoyance sociale, entre les mains des autorités compétentes depuis 2010, est toujours en attente

d'adoption. Le 3 août dernier, deux décrets ont été pris en conseil des ministres afin d'améliorer les prestations de la CNaPS. Mais alors que ces textes devraient être publiés immédiatement pour entrer en vigueur, leur parution dans le *Journal officiel* peut prendre 5 à 6 mois. La célérité n'est de mise que lorsqu'il y a des pressions venant des investisseurs et des bailleurs extérieurs. La publication est alors quasi immédiate comme le veut la loi (ce fut le cas pour des élections et pour certains investissements).

Quant au Code du travail, refondu à plusieurs reprises depuis l'indépendance, il a besoin de 40 à 50 décrets pour sa pleine application. Or la majeure partie de ces décrets datent des dernières années de la colonisation¹. Et le Conseil National du Travail, cadre institutionnalisé de concertation tripartite censé travailler à ces textes conformément à une convention de l'OIT ratifiée par Madagascar, est en panne faute de volonté politique.

Faute de volonté politique, des textes votés qui sont rarement appliqués

Pourquoi proposer et voter des lois, si leurs règles sont bafouées par l'Exécutif et le Législatif eux-mêmes ? À la date du 14 septembre 2016, 106 députés sur 155, 52 sénateurs sur 63, 12 ministres sur les 32 du gouvernement Mahafaly ont déposé leur déclaration de patrimoine alors que, selon l'article 41 de la Constitution, ils doivent adresser à la HCC une déclaration de leur situation patrimoniale préalablement à leur entrée en fonction. Les contrevenants sont passibles d'un emprisonnement de 6 mois à 5 ans et d'une amende de 10 à 40 millions d'Ariary, deux mois après un rappel par voie extrajudiciaire². Rappelons que les députés ont pris leur fonction en février 2014, les sénateurs en février 2016 et les ministres en avril 2016 : 49 députés, 11 sénateurs et 20 ministres devraient donc être sanctionnés. Or en dépit des dispositions claires de la Constitution, les sanctions prévues ne sont pas appliquées, mais qui osera le faire ? Nul n'est au-dessus de la loi, dit-on.

Le désordre urbain, notamment dans les grandes agglomérations, est la parfaite illustration de l'ineffectivité de nos lois et règlements. L'occupation anarchique des voies publiques témoigne de l'incivisme des usagers et du laxisme des autorités qui laissent pourrir la situation. Personne ne respecte le code de la route, à commencer par nos dirigeants : sous prétexte que l'on est chef ou membre d'institution, on abuse des gyrophares et des sirènes pour se frayer un passage dans les embouteillages, allant jusqu'à emprunter des sens interdits.

Tout ce qui est défendu étant toléré, les rares rues à 4 voies de la capitale sont réduites à 2 avec les étals de légumes, de fruits et de volailles ainsi que les marchands ambulants squattant les trottoirs, les ateliers de réparation de véhicules et de scooters installés le long de la chaussée, les rares espaces publics monopolisés par les vendeurs de voitures d'occasion, les stationnements improvisés sur les trottoirs... sans compter l'indiscipline des charrettes à bras et la loi du plus fort des « taxi-be ». Le tout dans l'indifférence des autorités qui ne réagissent que très tardivement ou à la veille d'un événement comme le Sommet de la Francophonie, et des agents de la circulation qui, moyennant 1.000 à 5.000 Ariary glissés au creux de la main, ferment les yeux.

1. Ainsi, les arrêtés qui gèrent les classifications professionnelles du privé sont encore les fameux arrêtés de Parodi... ministre du travail en France en 1946 !

2. D'après le décret d'application n° 2004-983, de la loi n° 2004-030 du 9 septembre 2004 sur la lutte contre la corruption.

Sans respect des lois, il n'y a ni État ni vraie liberté

Depuis le 3 octobre 2014, l'arrêté interministériel n° 29.511/2013 interdit de fumer dans tous les lieux intérieurs ou clos qui constituent des lieux de travail, lieux publics et transports publics, mais il suffit de faire un tour dans les centres commerciaux de Soarano et de Behoririka pour constater que l'on peut y fumer sans être inquiété. Sont interdits tous les bruits ou tapages, diurnes ou nocturnes, de nature à troubler la tranquillité des habitants, mais les salles de karaoké sans isolation acoustique diffusent de la musique amplifiée à longueur de journée et au-delà de l'heure légale de fermeture (21 heures), et l'on ne voit guère les autorités sévir en dehors des descentes « inopinées » à grand tapage médiatique.

Ces derniers mois, la tendance est à une atteinte excessive à la liberté d'expression et de manifestation pourtant reconnue par la Constitution. À preuve, la dispersion à coups de munitions lacrymogènes des paysans de Soamahamanina qui contestent la délivrance d'un permis d'exploitation d'or à la société Jiuxing Mines SARL pour 40 ans et ne veulent pas être expulsés des terres qu'ils occupent depuis des générations. Les lots attribués à la compagnie minière incluent leurs champs de culture et leurs tombes ancestrales. Le Comité de défense des intérêts des villageois, dans un communiqué en date du 20 juin 2016, dénonce le non respect des procédures de consultation publique dans la délivrance du permis social et environnemental, un préalable à l'octroi du permis d'exploitation.

Des riverains de projets d'infrastructures en vue du Sommet de la Francophonie ont été expropriés pour cause d'utilité publique. Le 3 mai, en conseil des ministres, a été adopté le décret déclarant d'utilité publique les travaux de construction et de réhabilitation de la voie rapide reliant l'aéroport d'Ivato au Village artisanal de la route digue, et la liaison du Boulevard de l'Europe au Village de la Francophonie. Ont-ils été indemnisés comme le prévoit la Constitution : « l'État garantit le droit à la propriété individuelle. Nul ne peut en être privé sauf par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique et moyennant juste et préalable indemnité » (art. 34) ? De même, les procédures en amont et en aval du décret, détaillées dans l'ordonnance n° 62-023 du 19 septembre 1962 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique, à l'acquisition amiable de propriétés immobilières par l'État ou les collectivités publiques secondaires et aux plus-values foncières, ont-elles été respectées ? Mais comment les expulsés peuvent-ils défendre leurs droits, alors qu'ils ne les connaissent pas ?

De l'élaboration à leur application, les textes trahissent l'absence d'intériorisation du sens de la loi et le manque de volonté démocratique. L'accès à la connaissance juridique est limité par le fort pourcentage d'illettrés, le manque de vulgarisation des textes de lois et le faible tirage du *Journal officiel*³. Or, le peuple doit pouvoir s'approprier les lois adoptées « en son nom » pour une réelle effectivité du droit et pour la mise en œuvre d'une vision structurante de la vie en société. L'État devrait s'y employer en priorité.

Antananarivo, 8 octobre 2016

3. Ainsi, le n° 3699 du 3 août 2016 a été tiré à 357 exemplaires.